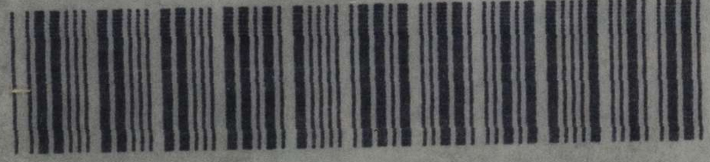
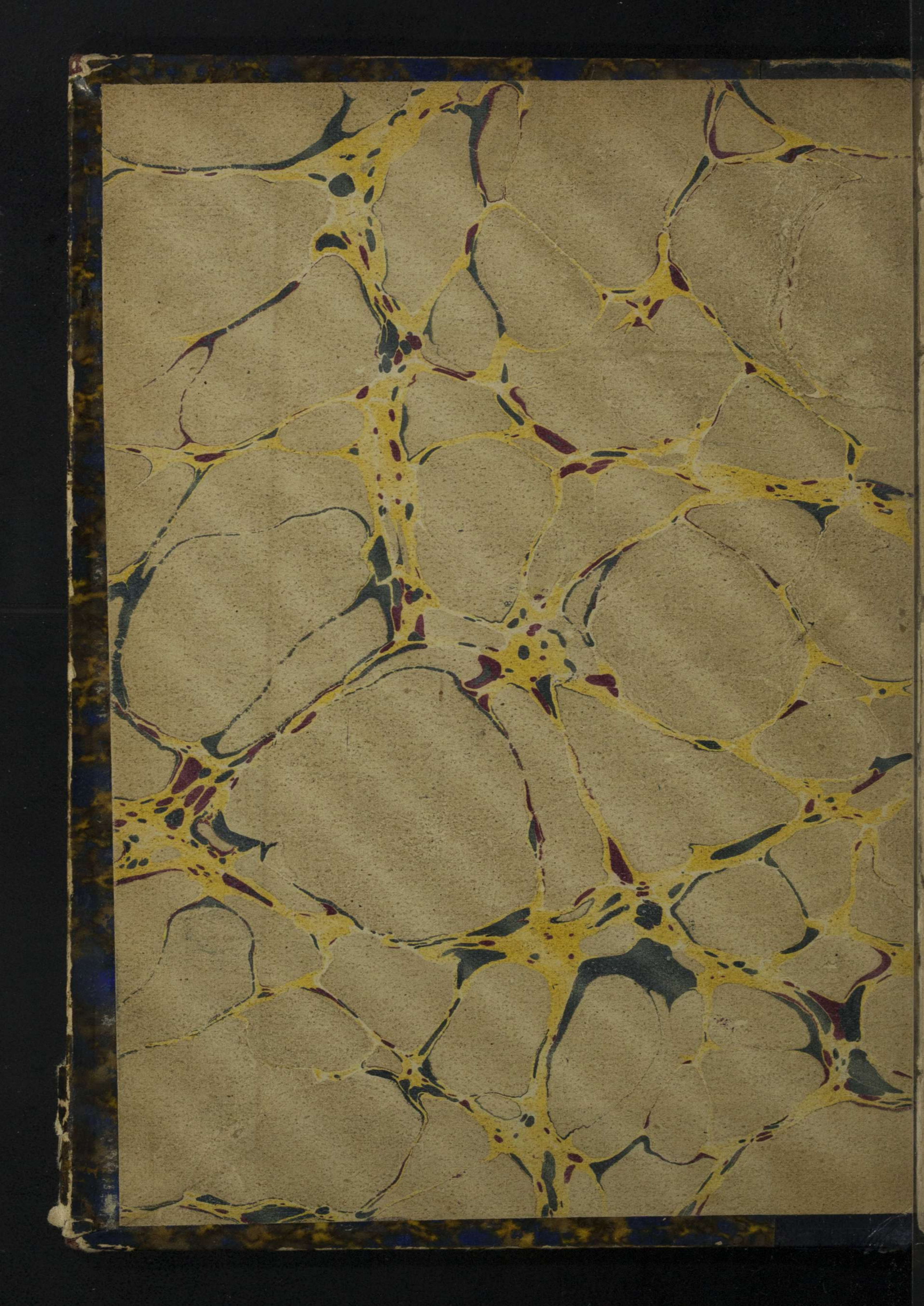
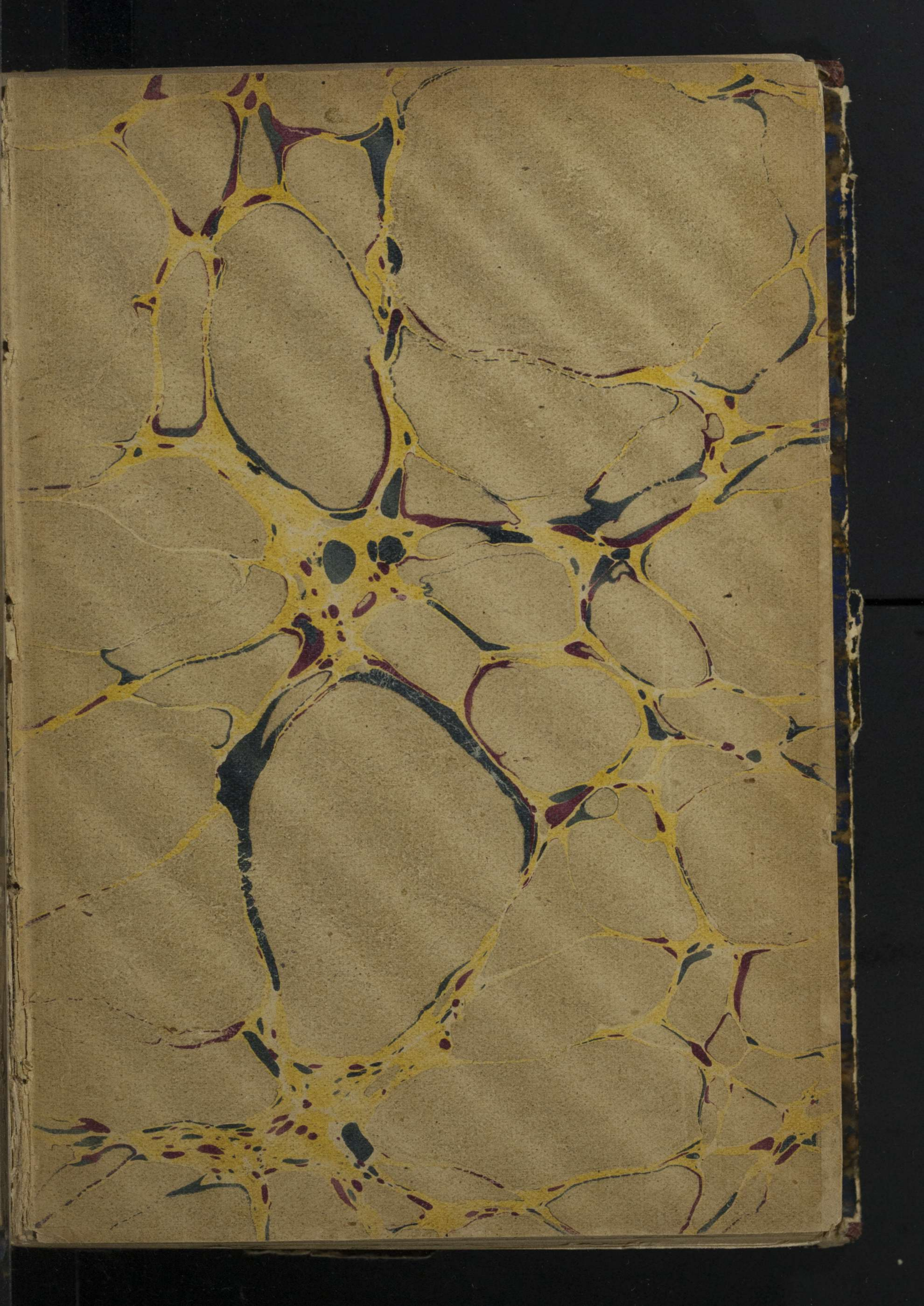






LA

DÉCENTRALISATION

DU MÊME AUTEUR :

La Question du Tonkin. Un volume. 1883.

La Politique française en Océanie. Un volume. 1884.

Ouvrage couronné par la Société de Géographie commerciale de Paris (Médaille Lapérouse).

Les Intérêts français dans l'Océan Pacifique. Un volume. 1887.

Ouvrage couronné par la Société de Géographie commerciale de Paris.

Orateurs et Hommes d'État. Un volume. 1888. (3e édition.)

Ouvrage couronné par l'Académie française.

Figures de Femmes. Un volume. 1889. (2e édition.)

Ouvrage couronné par l'Académie française.

Figures littéraires. Un volume. 1890.

Questions actuelles. Un volume. 1891.

POUR PARAITRE PROCHAINEMENT :

Discours parlementaires. Deux volumes.

La Réforme judiciaire. Un volume.

Figures historiques. Un volume.

Choses d'Allemagne. Un volume.

EN PRÉPARATION :

Le Socialisme et la Question sociale.

LA
DÉCENTRALISATION

PAR

PAUL DESCHANEL

DÉPUTÉ



BERGER-LEVRAULT ET Cie, ÉDITEURS

PARIS | NANÇY
5, RUE DES BEAUX-ARTS | 18, RUE DES GLACIS

1895

Le Gouvernement, sur le vœu de la Chambre, vient de nommer une commission extra-parlementaire de décentralisation. J'avais publié dans *Le Temps,* en janvier 1891, une série d'articles qu'il peut être à propos de reproduire aujourd'hui. Ils forment la première partie de l'étude qui va suivre. Ils traitent de la décentralisation au profit des citoyens, des assemblées municipales et départementales, et indiquent certaines réformes dans le sens des lois de 1866 et de 1871 sur les conseils généraux, de 1884 et de 1890 sur les conseils municipaux et les syndicats de communes. Certaines questions très importantes n'y étaient point touchées, telles que le remaniement de la carte. Qui se fût avisé, il y a quatre ans, de soulever un tel problème eût passé pour utopiste. Nous avons fait du chemin depuis lors.

Dans la partie inédite de cette étude, nous

traitons de la seconde sorte de décentralisation, de la décentralisation au profit des fonctionnaires, telle que l'ont commencée les décrets de 1852 et de 1861. Nous y avons dressé une liste d'affaires, actuellement soumises à l'approbation ministérielle, qui pourraient rentrer dans la compétence des préfets, et d'autres affaires qui pourraient être résolues directement par les sous-préfets, — en admettant qu'on n'en attribuât pas un certain nombre aux conseils élus.

Ainsi, les deux parties de cette étude correspondent au double programme, au double cadre de travaux que s'est tracé notre commission.

Qu'elle veuille bien en agréer l'hommage.

1er mars 1895.

P. D.

LA

DÉCENTRALISATION

Ire PARTIE

DÉCENTRALISATION EN FAVEUR DES CONSEILS ÉLUS

Depuis la chute de Napoléon Ier, les hommes les plus éminents de tous les partis ont signalé, — lorsqu'ils n'étaient pas ou qu'ils n'étaient plus au pouvoir, — l'incompatibilité de l'organisation de l'an VIII avec le régime parlementaire ; ils y ont vu une des causes de nos fréquentes commotions politiques et de la fragilité de nos gouvernements. Ainsi, après la révolution de Juillet, Villèle, — trop tard ! — rédigea un projet créant une législation distincte pour les communes rurales et pour les communes urbaines, et des

conseils cantonaux et régionaux dotés de larges attributions, et le comte de Chambord lui-même écrivit en 1862 : « L'essai qui a été fait du régime représentatif à l'époque où la France avait voulu confier de nouveau ses destinées à la famille de ses anciens rois a échoué pour une raison très simple : c'est que le pays qu'on cherchait à faire représenter n'était organisé que pour être administré. »

De même, au lendemain de la révolution de Février, M. Guizot s'avisa de dire — un peu tard, lui aussi : « Lorsque le pouvoir supérieur a mission à la fois de gouverner avec la liberté et d'administrer avec la centralisation, l'œuvre est presque impossible. » Ne paraît-il pas évident, en effet, qu'un système créé pour le pouvoir absolu est inconciliable avec des institutions libres ?

Assurément, dans l'ordre administratif, d'importantes réformes ont été accomplies, surtout depuis vingt ans ; de larges brèches ont été faites à l'édifice du Consulat ; mais serait-il vrai, comme semblent le croire certains républicains — dont quelques-uns ont singulièrement oublié leurs programmes d'antan et leur campagne de Nancy

— que les lois de 1866 et de 1871 sur les conseils généraux, les lois de 1884 et de 1890 sur les conseils municipaux et les syndicats de communes, aient achevé de donner à ce pays toute la somme de liberté locale compatible avec l'unité nationale, et que nous ne puissions aller au delà sans toucher à la centralisation *politique* elle-même, sans affaiblir les prérogatives nécessaires de l'État, sans compromettre les intérêts supérieurs de la République ? Nous ne le pensons pas, et nous demandons la permission de donner les raisons de notre opinion.

LA COMMUNE

I

Prenons les choses à la racine. La véritable école du *self government,* chez tous les peuples libres, c'est la commune. Or, la France est à peu près le seul pays de l'Europe où, aujourd'hui encore, le pouvoir exécutif communal soit organisé selon la fameuse maxime formulée par Rœderer dans l'exposé des motifs de la loi de pluviôse an VIII : « *Délibérer est le fait de plusieurs, agir est le fait d'un seul.* »

Agir, exécuter, fort bien ; mais *administrer,* non pas ! Est-ce que, dans les sociétés industrielles et financières, dans les compagnies de chemins de fer, par exemple, qui ont des intérêts financiers autrement considérables que ceux de nos plus grandes communes et même de nos plus grands départements, ce n'est pas un conseil qui

administre ? Il y a un agent, un directeur qui exécute, qui agit ; mais c'est un pouvoir collectif qui administre ; et jamais l'idée ne viendrait aux actionnaires de remplacer ce pouvoir collectif par le pouvoir personnel d'un agent unique. Et puis, si agir est le fait d'un seul, est-ce à dire que ce seul homme doive être chargé de l'action, de l'exécution pour toutes les affaires, pour tous les objets ? Que l'on confie chaque service à un seul homme, nous l'accordons ; mais pourquoi lui livrer tous les services à la fois ? Est-ce que nous appliquons la maxime de Rœderer dans le gouvernement de la nation, à l'étage supérieur de notre organisation politique, dans la partie de nos institutions où nous avons mis, ou commencé de mettre la liberté ? — Suivant la fiction constitutionnelle, oui ; en réalité, non : le pouvoir exécutif est divisé entre une dizaine de ministres solidairement responsables, et chacun d'eux ne peut rien décider ni faire d'important qui n'ait été délibéré en conseil. Eh bien, ce que nous avons, avec raison, cru devoir éviter dans le gouvernement général, comment se fait-il que nous le trouvions parfait dans le gouver-

nement local ? Toute l'administration de la commune est encore aux mains du maire, et presque toute l'administration du département est encore aux mains du préfet, comme, en l'an VIII, tout le gouvernement de la nation était aux mains du premier consul. Ce pouvoir exécutif personnel et unitaire dans la commune et dans le département était le corollaire du pouvoir personnel dans l'État ; c'en était même une condition, car l'existence d'une responsabilité unique et directe envers le chef suprême à tous les degrés permettait seule de briser les résistances et d'imposer partout à la fois une domination sans limites. C'est là une organisation purement césarienne. L'ancienne France n'avait rien connu de semblable, même sous Louis XIV. Jusqu'à l'an VIII, l'administration municipale avait été collective ; dans les villes, c'était le *corps de ville* tout entier qui exerçait le pouvoir exécutif : le maire, — ou consul, capitoul, premier échevin, — présidait simplement le conseil ; et dans les paroisses, l'assemblée des habitants eux-mêmes participait aux actes les plus importants de l'administration.

Aujourd'hui, le maire est, pour ses administrés, un maître quasi omnipotent, ses adjoints n'ont d'autre part à l'administration que celle qu'il veut bien leur déléguer; et pourtant, de quelles responsabilités, de quelles fonctions multiples et absorbantes n'est-il pas accablé! Il ne doit pas seulement administrer à lui seul tous les intérêts communaux; l'État le charge aussi d'agir pour lui dans l'exécution d'une foule de lois d'intérêt général. M. Le Berquier, dans son livre sur le *Corps municipal,* a donné un tableau chronologique de tout ce qu'un maire doit faire chaque mois et pour ainsi dire chaque jour : expéditions, tableaux, listes, papiers de toutes sortes à remplir, à signer, à envoyer au sous-préfet, au procureur, au commandant de gendarmerie, au percepteur, au receveur de l'enregistrement, etc. Il a plus de cent cinquante choses à faire dans l'année; sans compter les règlements de police à rédiger, à faire placarder et à exécuter; les chemins à surveiller et à entretenir; les édifices communaux à réparer ou à bâtir; enfin, le budget à préparer, à présenter au conseil municipal et à défendre devant lui. Le maire doit être financier pour

dresser le budget, légiste pour appliquer une foule de lois et de règlements d'intérêt local ou général, magistrat pour rendre des jugements en simple police. A la gestion d'intérêts si variés et si complexes il faudrait tout à la fois beaucoup de loisirs et beaucoup de lumières. Or, la loi de pluviôse a mis ce lourd fardeau sur les épaules d'un petit citoyen de village, souvent peu lettré et occupé par ses affaires personnelles. Il en résulte que, de fait, la plupart des communes sont administrées par les bureaux des préfectures et des sous-préfectures.

Au commencement du siècle, le régime général du pays et la rareté relative des affaires pouvaient expliquer, à la rigueur, cette concentration de tous les pouvoirs aux mains d'un seul homme ; mais, avec les transformations et les progrès modernes, elle est devenue un non-sens et un péril.

Quoi d'étonnant à ce que le peuple français, soumis et accoutumé, pour ses affaires quotidiennes, tout près de lui, au gouvernement personnel dans la commune et dans le département, revienne sans cesse, instinctivement, au pouvoir personnel dans l'État ? Les influences individuel-

les, l'esprit d'initiative, l'activité civique ne peuvent se développer : le cadre est trop étroit pour que les citoyens puissent s'initier aux affaires publiques, se rapprocher les uns des autres, se familiariser avec les pratiques constitutionnelles ; ce système les rend impropres au *self government*.

« Sans institutions locales, dit Alexis de Tocqueville, une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de la liberté. Des passions passagères, des intérêts d'un moment, le hasard des circonstances, peuvent lui donner les formes extérieures de l'indépendance ; mais le despotisme, refoulé dans l'intérieur du corps social, reparaît tôt ou tard à la surface... »

Eh bien, pourquoi les garanties qui, comme nous l'avons vu, paraissent utiles dans les affaires privées, ne le seraient-elles pas dans les affaires publiques? Pourquoi n'instituerions-nous pas dans la commune et dans le département, à côté de l'agent qui exécute, un conseil qui non seulement décide et contrôle, mais qui participe aux actes importants de la gestion quotidienne, — comme chez nous jadis, et comme à l'étranger?

Voyons, en effet, ce que font les autres peuples.

II

Nous venons de voir qu'en France le pouvoir exécutif communal est resté tel qu'il a été créé en l'an VIII, suivant la formule de Rœderer, *unitaire et personnel*. Au contraire, nous allons voir que chez presque tous les peuples civilisés il est *collectif ;* le maire n'est que le président du conseil d'administration de la commune ; il n'est, à proprement parler, qu'un petit souverain constitutionnel.

Laissons de côté l'Angleterre, qui est tout à fait à part et qui a conservé de tout temps ses mœurs, sa législation originales ; les Anglais n'ont jamais pu comprendre l'organisation française, et lord Palmerston était bien l'interprète de leurs sentiments, lorsque, en 1852, interrogé par lord John Russell sur les motifs qui l'avaient porté à reconnaître si promptement le gouvernement issu du coup d'État, il répondait : « L'existence d'une République dans un pays aussi centralisé que l'est la France m'a toujours paru quelque chose d'absolu-

ment chimérique et irréalisable. » Non, nous ne saurions établir de comparaison générale entre l'Angleterre et nous ; il y a une trop grande distance entre le caractère, les habitudes et l'histoire des deux nations.

Mais les autres peuples européens ont passé, comme nous, par la phase du despotisme, et tous, les peuples latins comme les autres, à mesure qu'ils adoptaient le régime constitutionnel, ont modifié leur organisation administrative pour la mettre en harmonie avec leurs nouvelles institutions politiques; tous ont travaillé à restaurer leurs anciennes libertés locales.

Ainsi, la Belgique avait fait, sous la domination napoléonienne, l'expérience de notre système ; elle l'a jugé inconciliable avec le régime constitutionnel ; et sa loi de 1836, qui a réorganisé le pouvoir exécutif municipal, a été une réaction contre nos lois françaises, en même temps qu'un retour aux anciennes institutions nationales de la Belgique. Nous trouverions dans les travaux du Parlement belge, en 1836, d'utiles indications pour préparer chez nous une réforme dans le même sens.

Le pouvoir exécutif, dans la commune belge, est exercé par le collège des échevins, lequel est élu par les conseillers municipaux et parmi eux. Encore ce collège est-il loin d'avoir des pouvoirs aussi étendus que ceux de nos maires : car c'est le conseil municipal lui-même qui fait les ordonnances de police, qui nomme et révoque les fonctionnaires de la commune, — administrateurs, professeurs et instituteurs communaux, secrétaire de mairie, — qui arrête les conditions des baux et des adjudications au-dessus de 10,000 fr. Quant au bourgmestre, il préside le conseil municipal et le collège des échevins; il est chargé de l'exécution des lois et des règlements de police (qu'il ne peut faire seul), il est officier de police judiciaire et officier de l'état civil, et c'est tout.

Il en est de même en Hollande.

En Prusse et dans les autres États de l'Allemagne, le pouvoir exécutif communal est exercé par le *magistrat*, c'est-à-dire par un conseil, composé d'un bourgmestre, d'un adjoint et d'échevins dont le nombre varie suivant le chiffre de la population. Le bourgmestre ne peut rien sans ce conseil. Le *magistrat* est élu par les conseillers muni-

cipaux, mais, à la différence de la Belgique, non pas nécessairement parmi eux, de sorte que le conseil municipal peut faire entrer dans le *magistrat* des hommes spéciaux, techniques et rétribués (cependant les membres non rétribués doivent toujours y être en majorité). Ainsi les chefs des services municipaux ne sont plus de simples employés subalternes ; ils passent au rang d'élus de la commune par une élection au second degré. Cette introduction des hommes spéciaux dans les corps élus est un des caractères originaux de l'organisation locale allemande. Il y a là une idée fort heureuse dont nous pourrons profiter plus tard, quand nos mœurs politiques se seront perfectionnées.

En Italie, la commune est administrée par un comité composé du maire et d'assesseurs renouvelés par moitié tous les ans. Dans les villes au-dessus de 250,000 habitants, il peut y avoir jusqu'à dix assesseurs ; dans les communes au-dessous de 3,000 habitants, il y en a deux. Le maire n'est que le chef nominal de l'administration : ses pouvoirs sont limités et par les délibérations du conseil municipal et par les décisions du comité administratif.

En Autriche, le conseil municipal élit parmi ses membres un collège échevinal (*vorstand*) composé d'un bourgmestre et d'au moins deux échevins. C'est le conseil municipal qui fixe le nombre des échevins. Ce collège est l'agent exécutif de la commune ; le bourgmestre le préside, mais n'a que sa voix, qui est prépondérante seulement en cas de partage.

En Hongrie, le conseil municipal dans les villes, et les habitants eux-mêmes dans les communes rurales, élisent un comité (*tanacs*) qui possède la totalité du pouvoir exécutif.

En Suisse, — sauf dans le canton de Genève, dont l'organisation communale se rapproche beaucoup de la nôtre, — l'assemblée générale de la commune nomme un conseil exécutif formé d'un président (maire) et de quatre membres au moins. Souvent même, comme à Zurich, c'est l'assemblée générale de la commune qui nomme la plupart des fonctionnaires municipaux.

En Russie, nous retrouvons aussi le comité exécutif nommé par le conseil municipal et présidé par le maire dans les villes (*ouprava*) ; dans les communes rurales, les attributions du maire

(*starosta*) sont très limitées par celles de l'assemblée délibérante.

De même, en Espagne et en Portugal, les pouvoirs des maires sont beaucoup moins considérables qu'en France et limités, soit par ceux du gouvernement, soit par ceux du conseil municipal.

Enfin, aux États-Unis, le pouvoir exécutif communal est également collectif.

Ainsi, nulle part au monde les maires n'ont de pouvoirs aussi étendus qu'en France, et presque partout un comité exécutif, nommé par le conseil municipal, administre de concert avec le maire, qui ne garde que la direction d'ensemble. Chaque membre du comité se charge spécialement d'une partie du service, et, dans les séances du conseil municipal, par exemple lors de la discussion du budget, il soutient avec le maire les propositions relatives à la catégorie d'affaires qui lui a été départie, comme chacun des ministres devant le Parlement.

En général, les comités administratifs des communes sont renouvelés par fraction tous les ans ou tous les deux ans. Dans certains États, cepen-

dant, ils durent autant que le conseil municipal lui-même.

Eh bien, c'est une organisation de ce genre que nous voudrions voir introduire, ou plutôt restaurer, dans notre pays. Nous pourrions prendre pour modèle le système belge ; c'est, à peu de chose près, l'ancienne organisation française. Il serait bien facile de l'adapter à nos institutions actuelles : il suffirait d'étendre, de généraliser ce qui se fait déjà dans nos grandes villes et d'attribuer au maire et aux adjoints — en augmentant, au besoin, le nombre de ceux-ci — ce que la loi attribue au maire seul ; le maire deviendrait le simple président de la municipalité ; chaque adjoint serait chargé spécialement d'un service.

Que pourrait-on objecter à cette réforme ? L'objection des partisans du « gouvernement fort » n'a rien à faire ici. On l'eût comprise tant que les maires, ou certains maires, étaient nommés par le gouvernement ; on ne la comprendrait plus depuis qu'ils sont nommés partout par les conseils municipaux. Au contraire, les défenseurs du pouvoir central auraient intérêt à diviser les attributions des maires : dans les communes favorables au

gouvernement, parce que cette division intéresserait et attacherait plus de citoyens à l'ordre de choses, et dans les communes hostiles, parce que les maires seraient moins puissants.

On ne nous objectera pas non plus, j'imagine l'insuccès des administrations collectives de la Révolution. A cette époque, le législateur avait commis l'irréparable faute d'isoler complètement les communes de l'État : de sorte que le pouvoir central désarmé ne pouvait plus ni sauvegarder l'intérêt général, ni guider ou même surveiller les pouvoirs locaux. On avait supprimé non seulement la centralisation administrative, mais, du même coup, la centralisation politique. C'était l'organisation de l'anarchie.

Nous ne demandons rien de pareil : personne, plus que nous, n'est jaloux de conserver à l'État son droit de contrôle et de surveillance. Nous voudrions seulement adapter à nos institutions municipales l'organisation des peuples libres, renouer notre tradition historique, transformer notre pouvoir exécutif communal *personnel* et *unitaire* en *pouvoir collectif*, et doter nos communes de comités d'administration. Ce serait un premier moyen

de mettre notre système municipal en harmonie avec notre système général et de réaliser le *self government* à la base de la société française.

Il y en a d'autres.

III

Nous avons montré une première différence considérable entre l'organisation municipale de la France et celle des autres peuples : à l'étranger, le pouvoir exécutif dans la commune est *collectif* ; chez nous, il est *personnel* et *unitaire*.

En voici une autre :

A l'étranger, les pouvoirs locaux sont multiples ; leurs organes, nombreux ; beaucoup de citoyens sont constamment occupés à la chose publique. Chez nous, tous les pouvoirs locaux sont concentrés aux mains de deux ou trois agents, préfet, sous-préfet, maire ; et un très petit nombre de citoyens, pendant très peu de temps, sont admis à collaborer avec eux.

Les lois qui, depuis une soixantaine d'années, ont accordé à nos conseils municipaux et géné-

raux le droit de régler seuls un grand nombre d'affaires ne nous ont donné qu'une partie du *self government* et la moins importante, car ce n'est pas la délibération qui forme le mieux les citoyens à la liberté, c'est l'administration. Celle-ci s'exerce chaque jour, presque à chaque heure; elle vous apprend les affaires, les difficultés de la pratique, les résistances des hommes et des choses, la vanité des théories.

Le *self government* britannique est justement cela : l'administration quotidienne des affaires locales par d'innombrables citoyens élus. « A Londres, dans les assemblées paroissiales, 50,000 personnes au moins prennent part, comme membres délibérants ou comme fonctionnaires paroissiaux, à la gestion des affaires locales; à Paris, 80 personnes seulement vaquent à ces services, et tout le reste de la population y demeure étranger[1]. »

L'Angleterre — non compris l'Écosse et l'Irlande — compte plus de 300,000 citoyens occu-

---

1. *L'Administration locale en France et en Angleterre,* Paul Leroy-Beaulieu.

pés au service du pays dans les paroisses, les comtés, les districts de routes, d'hygiène[1], etc. La population de la France est très supérieure à celle de l'Angleterre proprement dite; or, au lieu de 300,000 citoyens qui administrent, nous en avons 36,000, un par commune, et qui succombe sous le faix. 14 à 18 conseillers municipaux en moyenne délibèrent quatre fois par an pendant

---

1. En Prusse, la loi du 13 décembre 1872 sur l'organisation des cercles, la loi du 29 juin 1875 sur l'organisation des provinces ont étendu de nouveau les libertés des provinces, des cercles, des villes et des communes rurales. Elles ont remis tout le pouvoir administratif aux mains des pouvoirs locaux élus; bien plus, elles leur ont confié la justice administrative.

Comme exemple, nous citerons l'organisation de la ville de Berlin. L'assemblée délibérante compte 108 membres élus dans les 36 quartiers de Berlin, à raison de 3 par quartier. Le *Magistrat*, ou pouvoir exécutif, se compose de 31 membres, parmi lesquels 14 échevins pris dans l'assemblée municipale. En dehors de ces 31 membres du *Magistrat*, les électeurs nomment les délégués pour former diverses députations (*Bürger deputirte*) ou commissions chargées de certains services municipaux. Il y a plus de 12 commissions semblables. Ce n'est pas tout : les électeurs nomment 116 commissions de quartiers pour les pauvres et les orphelins ; 210 inspecteurs de quartiers pour le même objet ; 31 commissions de quartiers pour les impôts, etc. Toutes ces fonctions sont gratuites et obligatoires. M. Cochin, qui a publié un remarquable article dans la *Revue des Deux-Mondes* du 1er juin 1870 sur l'administration des grandes villes en Europe, nous apprend que plusieurs milliers de personnes prennent part à l'administration de la ville de Berlin. (*D'où vient le mal ? Où est le remède?* par M. de Ferron, 1890.)

quelques heures ; 35 conseillers généraux en moyenne délibèrent deux fois par an pendant quelques jours ; et les 4 à 7 membres de la commission départementale délibèrent pendant quelques heures chaque mois. Et c'est tout! Car il ne faut pas parler, n'est-ce pas? des conseillers d'arrondissement? Et voilà, dans une grande République, tout l'organisme du *self government!* Et la population presque entière n'a d'autre occasion ni d'autre moyen de participer à ses affaires que de mettre tous les quatre ou tous les six ans un bulletin dans l'urne!

Aussi la France n'est-elle pas une démocratie : c'est une bureaucratie. Là où nous avons dix fonctionnaires, les Anglais en ont un ; les Allemands, les Autrichiens, les Belges, les Hollandais, les Italiens, quatre. Les services publics coûtent, par habitant : en Suisse, 6 fr. 06 c. ; aux États-Unis, 8 fr. 08 c. ; en Angleterre, 10 fr. 33 c. ; en Hollande, 11 fr. 61 c. ; en Autriche, 14 fr. 03 c. ; en Belgique, 15 fr. 05 c. ; en Prusse, 15 fr. 07 c., en Italie, 19 fr. 75 c. ; en France, 24 fr. 07 c.

Pour remédier à cette plaie, nous devons nous efforcer de substituer peu à peu à l'action des

fonctionnaires celle des citoyens. Sans doute, nous risquons de nous heurter à la résistance des mœurs : les Français, « simples spectateurs de leur gouvernement[1] » depuis un siècle, sont habitués à laisser faire, et négligent même parfois les moyens d'action qu'on leur offre.

Mais, si les mœurs agissent sur les lois, les lois n'agissent-elles pas aussi sur les mœurs ? Ne voyons-nous pas des pays comme la Bavière, la Saxe, le Danemark, et même des peuples latins, comme l'Italie, l'Espagne, le Portugal, qui, il y a quelques années encore, étaient unitaires et centralistes d'esprit et de mœurs, et où cependant, aujourd'hui, les citoyens, en très grand nombre, acceptent, briguent la tâche d'administrer les intérêts locaux ?

Nous ne demandons pas qu'on importe en France l'organisation municipale de la plupart des États du continent, où les attributions des communes rurales sont exercées, non par le conseil municipal seul, mais par tous les chefs de famille

1. Paroles que prononça, dit-on, le prince Albert, après avoir lu la Constitution de 1852.

remplissant certaines conditions : ainsi, en Prusse, dans presque toute l'Allemagne, dans une partie de la Suisse et de l'Autriche-Hongrie, en Russie, en Suède, en Norwège, en Danemark, comme en Angleterre, les communes rurales sont, en général, administrées par des assemblées d'habitants. Tous ces peuples, on le voit, vont bien au delà du *referendum*. Quelle que soit notre opinion personnelle sur ce point, nous convenons qu'il serait difficile, au moins pour le moment, de remettre cette question sur le tapis : l'idée a été pour longtemps compromise par le boulangisme ; et un très grand nombre de nos amis confondent le *referendum* avec le plébiscite, ou du moins y aperçoivent un germe, un réveil possible de l'idée plébiscitaire. Il n'en est pas moins vrai que la consultation des habitants sur certaines questions d'ordre purement municipal dans les petites communes est pratiquée par tous les peuples libres. Ils ne veulent pas que la population, après avoir élu ses mandataires, ne soit plus rien pendant plusieurs années ; ils pensent que le régime représentatif a aussi ses excès, ses périls, et qu'il ne faut pas en abuser sous peine de le compromettre. Comme,

en Italie, un grand nombre de conseils municipaux avaient démesurément obéré les contribuables, et comme les dépenses communales de la péninsule avaient augmenté, en quinze ans, de plus de 50 p. 100, l'opinion publique s'émut, et la question fut portée aux Chambres. Or, il résulte d'un rapport publié en 1881 que, dans la pensée d'un grand nombre de députés, la meilleure mesure à prendre contre ces entraînements serait d'investir les habitants du droit d'approuver ou de rejeter tout vote d'un conseil municipal qui accroîtrait les charges locales. Ce droit serait exercé dans une assemblée spéciale et à l'aide d'un bulletin portant : *oui* ou *non*. Le gouvernement, à son tour, une fois que les habitants se seraient prononcés dans un sens favorable, sanctionnerait ou repousserait, au nom de l'État, la délibération du conseil. En France, depuis la suppression des *hauts imposés,* il n'y a plus aucun correctif aux entraînements financiers des conseils municipaux. Il est à remarquer, du reste, que le germe du *referendum* existe déjà dans les enquêtes *de commodo et incommodo*. Il est à croire aussi que, le jour où nous nous déciderons à aborder la ques-

tion de la représentation des minorités, nous commencerons à l'organiser dans les communes, où elle n'aurait pas les inconvénients de l'ordre politique.

Mais laissons cela, et n'allons pas si loin. Nous pourrions commencer par d'autres réformes plus modestes, et d'abord rendre nos administrations locales plus accessibles.

Nous avons établi le suffrage universel, le régime parlementaire, l'instruction gratuite et obligatoire ; la richesse s'est répandue avec les lumières; et pourtant le nombre des citoyens admis à participer à la chose publique, dans la commune et dans le département, est resté à peu près le même qu'au commencement du siècle. Partout, à l'étranger, même chez les peuples qui admettent encore le cens dans leurs systèmes électoraux, comme l'Italie et la Prusse, les conseillers municipaux sont plus nombreux que chez nous ; nous pourrions, sans aucun inconvénient, adopter les chiffres de l'un de ces deux États.

De plus, pour permettre aux citoyens eux-mêmes de contenir, de redresser leurs pouvoirs locaux sans recourir au *referendum*, l'expérience

des peuples libres conseille de limiter la durée des mandats et d'instituer le renouvellement partiel.

Nous pourrions encore augmenter les commissions spéciales (le nombre des membres des bureaux de bienfaisance est devenu tout à fait insuffisant). Dans les grandes villes, le conseil municipal pourrait nommer des commissions chargées, sous son autorité, de la voirie, des travaux publics, de l'instruction, de la salubrité, etc., comme en Angleterre et dans les principales villes de Suède.

Dans les trois villes de Stockholm, Gotheborg et Malmoë, l'exécution des résolutions du conseil municipal est confiée à un grand nombre de commissions spéciales, composées tout à la fois de membres du conseil et de citoyens pris parmi les éligibles : commission de finances et de travaux publics (24 membres) ; commission d'hygiène (8 membres) ; de bienfaisance (16 membres) ; de commerce et de navigation (12 membres). Le conseil municipal peut créer une commission nouvelle toutes les fois qu'il le juge utile. De cette façon, la commune devient une école d'administration pour un très grand nombre de citoyens, le

nombre des fonctionnaires diminue, et chaque service est confié aux plus compétents.

Pourquoi n'introduirions-nous pas ce système dans nos grandes villes? Pourquoi les conseils municipaux ne nommeraient-ils pas ainsi des commissions composées en partie de membres pris dans leur sein, et en partie de personnes ayant des connaissances techniques, mais choisies parmi les citoyens éligibles aux fonctions municipales? Chacune de ces commissions serait présidée par un adjoint ou par le maire; en cas de dissentiment entre la commission et son président, le conseil municipal serait appelé à prononcer. En un mot, le pouvoir administratif irait se divisant, se développant au fur et à mesure des besoins, des affaires, des intérêts.

Un champ de plus en plus vaste serait ouvert à l'activité locale, à l'initiative personnelle, aux influences régulières; les citoyens, appelés à participer à la chose publique, non plus seulement en raison de leur opinion, mais en raison de leur compétence, seraient façonnés au régime parlementaire par le règlement de leurs affaires quotidiennes; le nombre des fonctionnaires diminue-

rait ; le gouvernement et ses agents, délivrés de responsabilités compromettantes, seraient allégés d'autant, moins exposés aux conflits et aux attaques, et s'useraient moins vite.

M. Ferrand, dans son Mémoire sur les *Institutions administratives en France et à l'étranger*, couronné, il y a quelques années, par l'Académie des sciences morales et politiques, a excellemment montré comment le système administratif qui a prévalu au delà de nos frontières et celui qui subsiste encore chez nous impriment aux esprits et aux hommes des directions absolument opposées :

« A l'étranger, dit-il, la commune et la province sont des foyers de vie, d'efforts, d'agitation saine ; on y lutte, on s'y concerte, on s'y passionne à propos des questions et des magistratures locales, de l'impôt, de l'instruction, de l'assistance, de l'hygiène, des travaux publics ; mais, grâce à ces dérivatifs, les affaires de l'État sont soustraites, au moins dans une certaine mesure, à la controverse universelle, à l'emportement, et traitées en général avec plus de maturité. Chez nous, la commune, le département, et encore plus le canton et

l'arrondissement, inertes, dépourvus de puissance éducative, laissent chacun indifférent; mais chacun discute la forme du gouvernement et le gouvernement lui-même; chacun est républicain, bonapartiste, orléaniste.

« A l'étranger, le pouvoir existant compte d'innombrables collaborateurs associés librement à sa responsabilité et à sa destinée; chez nous, il ne s'appuie que sur les fonctionnaires et sur une quantité très restreinte d'élus. A l'étranger, le vote politique est principalement le fruit de l'initiation et de l'apprentissage communal et provincial; chez nous, il ne peut être, pour la plupart de ceux qui l'exercent, qu'une formalité abstraite, que l'expression d'un courant passager, du caprice, de la passion ou de l'ingérence officielle. »

IV

Nous avons déjà vu deux grandes différences entre l'organisation communale de la France et celle des autres peuples: 1° à l'étranger, le pouvoir exécutif communal est *collectif;* chez nous, il est

unitaire et *personnel*; 2° à l'étranger, les pouvoirs locaux, accessibles et permanents, s'exercent par de nombreux organes; une foule de citoyens, constamment occupés à l'administration de la commune ou de la province, y font leur éducation civique et politique, apprennent à s'éclairer, à se diriger, à se modérer eux-mêmes; chez nous, les corps électifs, peu nombreux, relativement fermés, n'ont qu'un rôle accessoire et intermittent; l'apprentissage du citoyen fait défaut, il n'y a de place que pour l'influence du fonctionnaire; nous n'avons ni les mœurs de la liberté, ni les instruments propres à nous les faire acquérir; nous sommes nivelés, façonnés à la domination d'un homme ou d'un parti.

Voici maintenant une troisième différence, non moins grave :

La plupart des autres peuples ont une législation distincte pour les communes urbaines et pour les communes rurales; nous, au contraire, nous trouvons rationnel d'administrer un village de 100 habitants selon les mêmes règles et par les mêmes organes qu'une populeuse et riche cité. Tout est tiré au cordeau. Cette soi-disant égalité

entre toutes les communes n'est qu'un trompe-l'œil, bien conforme assurément à notre manie de symétrie absolue et de logique pure, mais tout à fait contraire à la nature des choses. Sur 36,000 communes françaises, 35,000 n'ont pas 3,000 habitants ; 27,400 n'en ont pas 1,000 ; 17,000 n'en ont pas 500 : comment ces petits groupes, même après l'extension d'attributions que leur a conférée la loi de 1884, pourraient-ils devenir des foyers de vie, des écoles de liberté ?

« La même loi, disait Vivien, peut-elle convenir là où les lumières et les ressources varient dans de si fortes proportions ?... Une loi uniforme place le législateur dans une rigoureuse alternative : il faut qu'il restreigne les droits de tous en raison de l'incapacité de quelques-uns, ce qui est une injustice, ou qu'il accorde à tous les droits dont quelques-unssont incapables d'user, ce qui peut compromettre les intérêts généraux ; et, comme ces derniers doivent toujours prévaloir, une organisation uniforme a pour résultat nécessaire de rendre impossible l'affranchissement de l'administration communale. »

Comment remédier à ce mal ?

Le sentiment populaire, en France, répugne aux fusions de communes ; il y a là une question de patriotisme local et d'amour-propre ; nous avons plutôt une tendance à en augmenter encore le nombre. Il faut donc chercher autre chose. L'Angleterre, l'Amérique, la Suisse, l'Allemagne, l'Autriche ont, comme nous, un grand nombre de petites communes ; mais ces États ont évité les inconvénients du morcellement en instituant des régimes distincts pour les agglomérations rurales et pour les agglomérations urbaines ; la plupart ont organisé le canton ou une circonscription analogue et ayant le même objet.

L'Angleterre elle-même a créé, de nos jours, un nouveau centre administratif qui, tantôt sous le nom d'*union de paroisses,* tantôt sous celui de *district de routes* ou de *district scolaire,* etc., est une véritable association de paroisses pour mieux accomplir certains services publics. Seules, la Belgique et la Hollande ont maintenu l'uniformité de législation ; mais les petites communes y sont rares ; et, quant à l'Italie, elle y renonce peu à peu.

En France, tous les essais tentés depuis la Révolution pour créer au canton un nouvel orga-

nisme ont avorté : les uns, parce qu'ils n'instituaient qu'un rouage factice, inutile, une assemblée purement consultative, sans attributions sérieuses, analogue à nos conseils d'arrondissement ; les autres, parce qu'ils portaient atteinte aux droits des communes et à l'indépendance locale. Ainsi, c'est pour avoir annihilé l'individualité des communes, absorbé les communes rurales dans une grande commune cantonale et transporté la municipalité au chef-lieu de canton, que l'œuvre de la Constitution de l'an III a échoué. Les résistances que rencontra, en 1882, le projet de M. Goblet, s'expliquent par des raisons analogues : ce projet tendait à prélever de force sur les budgets des communes des ressources pour créer le budget cantonal.

Cependant, il y a certains services très importants que la commune, d'une part, et le département de l'autre, sont également impuissants à organiser : l'assistance publique, par exemple, qui existe à peine dans nos campagnes. Les bureaux de bienfaisance manquent à plus de 20,000 communes et dans beaucoup d'autres ne fonctionnent pas ; hors les villes et quelques gros bourgs, le ma-

lade ne trouve pas d'hôpital, le vieillard et l'incurable ne trouvent pas d'hospice. De même, l'enseignement primaire supérieur, l'enseignement professionnel, industriel ou agricole ont été jusqu'ici le privilège des villes.

Pour toutes ces œuvres d'un haut intérêt social, nos communes rurales sont trop faibles, trop mal outillées, trop pauvres; d'autre part, ces objets, en même temps qu'ils sont au-dessus des forces et de la compétence de la commune, ne peuvent être bien administrés ni par le conseil général, ni par la commission départementale, qui se réunissent trop rarement. Instituer un conseil intermédiaire capable d'organiser, de diriger, de surveiller ces fondations auxquelles ni la commune, ni le département ne sont en état de pourvoir, sans retomber dans les inconvénients des projets antérieurs, c'est-à-dire sans créer un organisme ou trop puissant ou trop faible, tel a été le dessein des auteurs de la loi du 27 mars 1890 sur les syndicats de communes. Ils n'ont pas voulu imposer à toutes les communes une association obligatoire, d'abord parce que, là où déjà elles ont organisé leurs services, l'association serait superflue, et

puis parce que les communes d'un même canton n'ont pas toujours les mêmes affinités, les mêmes intérêts, et réciproquement, des communes de cantons, d'arrondissements, ou même de départements différents peuvent avoir des intérêts communs. C'est pourquoi la nouvelle loi autorise simplement les communes qui en reconnaîtront l'utilité à former entre elles, pour des besoins déterminés, une association volontaire, investie de la personnalité civile, pouvant par conséquent recevoir des dons et legs, avoir un patrimoine et des établissements communs.

Cette loi, sans doute, constitue un réel progrès ; mais ce n'est, à notre avis, qu'un premier pas.

V

La loi du 27 mars 1890 sur les syndicats de communes a ceci d'excellent, qu'elle est souple, élastique : d'abord, les syndicats peuvent être constitués entre communes même non limitrophes, même de départements différents, et le

nombre des départements, pas plus que celui des communes, n'est borné ; ensuite, on ne détermine pas les œuvres en vue desquelles les syndicats peuvent se former.

Voilà les bons côtés de la loi.

Mais, d'autre part, elle n'est pas sans nous inspirer quelques appréhensions.

L'organisation de l'an VIII a laissé depuis près d'un siècle l'immense majorité des citoyens en dehors de l'administration des affaires locales; elle les a rendus indifférents même aux intérêts qui les touchent de plus près.

Dans certaines régions la loi portera peut-être ses fruits, et les communes s'associeront promptement, sans difficulté ; mais en sera-t-il de même partout ? Il y a bien des cantons où les habitants, y compris les maires, les conseillers municipaux, manquent d'initiative.

Et puis, il faut au syndicat un centre pour la réunion des délégués, pour l'installation des secours, pour la création de l'hospice, de l'hôpital, etc. Quelle commune sera le centre ? N'y aura-t-il pas des tiraillements, des conflits ? Les communes qui se trouveront trop éloignées de

ce centre accepteront-elles d'entrer dans le syndicat ?

Sous le régime de la tutelle de l'État, les communes se sont terriblement grevées de centimes additionnels : seront-elles très disposées à voter de nouveaux centimes dans un dessein assurément fort louable, fort généreux, mais qui, justement parce qu'il est désintéressé, aura peut-être quelque peine à entraîner la masse de ceux qui vivent un peu terre à terre ?

Dans ces cas-là, les préfets seraient donc obligés de pousser à la roue, de faire voter des centimes additionnels obligatoires : de sorte que, contrairement au but qu'on s'est proposé, cette loi aurait pour effet d'augmenter encore l'intervention de l'État dans l'administration d'un certain nombre de communes. Peut-être eût-il été prudent, avant de compter sur l'esprit d'initiative des populations, de leur fournir d'abord les moyens de l'acquérir ?

Mais admettons que ces craintes soient chimériques ; elles le sont peut-être ; nous le souhaitons.

Voici une objection à laquelle il sera plus difficile d'échapper :

Les particuliers feront-ils volontiers une donation, lègueront-ils leur fortune à une association qui reste libre de se dissoudre comme elle s'est formée et qui peut se désagréger bientôt ? Le dévouement n'est pas plus rare en France qu'ailleurs ; seulement, ceux qui veulent donner ne savent à qui donner.

A la commune ? Elle est ordinairement trop petite pour accomplir une œuvre utile. Au département ? Il est trop grand. Le donateur veut donner à un être moral qui le touche de près ; et, à défaut de la commune, c'est le canton qui le touche de plus près. Mais le canton ne peut recevoir, puisqu'il n'existe pas en tant que personne civile. S'il en avait le droit, il recevrait certainement de nombreuses libéralités. La preuve, c'est qu'en 1876 Mme veuve Texier-Gallas a légué une somme de 1,700,000 fr. pour création et entretien d'hôpitaux cantonaux dans le département d'Eure-et-Loir. Plusieurs autres bienfaiteurs ont contribué à cette bonne œuvre. Mais, la législation ne reconnaissant pas le canton comme personne civile, c'est le département qui a dû accepter le legs avec affectation spéciale aux cantons désignés par le

testateur; c'est lui qui a acquis les terrains pour construire les hôpitaux. L'administration de chaque établissement cantonal est confiée à une commission locale, sous la direction et le contrôle d'une commission centrale.

Eh bien, donnera-t-on à un être moral aussi fragile que le syndicat, qui peut se séparer le jour où les communes auront cessé de s'entendre? Ne lèguerait-on pas plus volontiers sa fortune à un groupe fixe, solide, durable? Or, le canton, qui existe depuis un siècle, est un syndicat de communes tout formé, passé dans les habitudes; il s'y tient des marchés hebdomadaires; c'est le siège de la justice de paix et d'un certain nombre de services publics : les communes qui le composent adopteraient presque toujours sans difficulté le chef-lieu comme centre des œuvres administratives du syndicat. Mais, en cas de contestation, les parties flexibles de la loi actuelle, auxquelles nous ne voudrions pas toucher, permettraient de donner satisfaction aux communes que blesserait la non-flexibilité du canton.

Ce n'est pas tout. On sait que, pour les chemins d'intérêt commun, les communes sont soumises à

la tutelle du département. Mais on pourrait croire au moins qu'elles ont quelque initiative pour leurs chemins ordinaires. Oui, ce sont, à la vérité, les conseils municipaux qui en *proposent* le classement; mais c'est la commission départementale qui le *prononce :* de sorte que les communes sont en tutelle aussi bien pour leurs chemins ordinaires que pour leurs chemins de grande communication; et, comme la plupart du temps elles n'ont guère d'argent, elles vont mendier des secours à la caisse des chemins vicinaux. Les travaux de construction et d'entretien sont exécutés par les agents voyers, lesquels sont nommés par les préfets. Il n'y a qu'un moyen d'affranchir les communes de cette double tutelle, c'est de les organiser partout en associations.

L'institution cantonale se trouve, du reste, en germe dans les commissions consultatives pour les écoles, pour les chemins, parfois même pour l'assistance. Seulement, ces commissions, nommées par les préfets, ne fonctionnent pas, ou fonctionnent mal; souvent elles n'existent que sur le papier, parce qu'elles n'ont pas d'attributions suffisantes et n'ont rien à décider. Des sessions

régulières de conseils cantonaux, en généralisant ces réunions, régulariseraient l'entente et l'association qui n'existent aujourd'hui qu'à l'état d'exception ; elles dispenseraient, soit pour la consultation, soit pour l'action, de faire œuvre d'initiative ; enfin et surtout, nous aurions dans chaque canton, au lieu de vains simulacres sortis du caprice des préfets, un point de rapprochement et d'entente, un centre d'apprentissage civique.

Ainsi, à notre avis, les projets d'organisation cantonale qui avaient surgi de l'an III à 1882 étaient incomplets en ce sens qu'ils n'autorisaient pas l'association de communes appartenant à des cantons différents, même quand ces communes avaient des intérêts identiques; mais la loi du 27 mars 1890 nous paraît incomplète aussi en un autre sens et pourrait bien ne répondre qu'imparfaitement aux espérances de ses auteurs, d'abord parce qu'elle compte peut-être trop sur l'esprit d'initiative des communes sans les placer dans des conditions qui leur permettent d'acquérir cet esprit; ensuite parce qu'on ne donne, on ne lègue qu'à un être durable et que le syndicat ne l'est pas. Il faudrait donc combiner les dispositions

facultatives de la loi récente avec une organisation générale plus stable ; nous arriverions ainsi à faire disparaître définitivement l'obstacle qui empêche nos petites communes de devenir des instruments d'éducation et de liberté, en créant au canton un centre d'efforts communs, de culture administrative et politique.

Pour nous résumer en ce qui touche la commune :

Le pouvoir exécutif unitaire, la rareté des organes électifs, le morcellement excessif et l'uniformité de législation, tels sont les vices de notre organisation municipale, vices particuliers à notre pays et qui y rendent impossible, au premier degré, à la base de la société, la pratique du *self government*. A ces maux nous avons indiqué des remèdes. Il suffirait de ces quelques réformes très simples, très modestes, dont l'épreuve est déjà faite dans les autres pays, pour compléter l'œuvre de 1884 et de 1890 et pour mettre notre organisation communale en harmonie avec notre Constitution politique.

Voilà pour la commune. Passons au département.

LE DÉPARTEMENT

I

Nous avons proposé plusieurs réformes en ce qui touche la commune. Voyons maintenant celles qu'on pourrait accomplir dans l'organisation du département.

On répète souvent que c'est la Révolution française qui a créé la centralisation. Oui et non. Présentée sous cette forme, l'assertion est inexacte. La centralisation existait sous l'ancien régime; 89 a essayé de la détruire et de fonder le gouvernement du pays par le pays; 93 l'a rétablie et accrue; Bonaparte l'a encore aggravée. Revenir aux maximes de 89, répudier celles de 93, tel est notre programme.

89 avait donné au département la personnalité civile, le droit de posséder.

On a soutenu que, dans la pensée de la Consti-

tuante, le département n'avait ni existence propre, ni intérêts distincts de ceux de l'État : c'est une erreur. M. H. de Ferron, le savant auteur des *Institutions municipales et provinciales comparées*[1], a prouvé le contraire, en publiant les budgets particuliers des départements pour les années 1791 et 1792. Ces budgets se trouvent aux archives des préfectures. Ils sont identiques, article par article, aux anciens budgets provinciaux. Et, en effet, les assemblées départementales avaient les mêmes fonctions que les États provinciaux ; les directoires remplaçaient les anciennes *commissions permanentes* que les États nommaient pour exécuter leurs décisions. L'instruction du 8 janvier 1790 dit formellement : « Les administrations de département succèdent aux États provinciaux. »

Telle est la tradition nationale qu'il s'agirait de renouer tout d'abord.

Voici une autre réforme :

On sait qu'il y a deux sortes de décentralisations administratives. L'une fait passer les affaires

---

1. Un volume, 1884, couronné par l'Académie des sciences morales et politiques.

de la main des fonctionnaires à celle des citoyens, et constitue le gouvernement du pays par le pays. Mais il y en a une autre qui, sans profiter aux citoyens ni à la cause du *self government*, peut avoir aussi son utilité : c'est celle qui transporte la solution de certaines affaires, du ministre, par exemple, au préfet, ou du préfet au sous-préfet; c'est cette seconde décentralisation que Napoléon III a instituée par les décrets des 25-30 mars 1852 et du 13 avril 1861. « On peut gouverner de loin, disait-il dans le préambule d'un de ces décrets, mais on n'administre bien que de près » ; et il appela les préfets à statuer sur un grand nombre d'affaires d'ordre purement départemental ou communal, qui, auparavant, exigeaient la décision du ministre ou même de l'empereur ; c'est une manière d'éviter les retards.

Eh bien, ne pourrions-nous faire un nouveau pas en ce sens ? Nos administrations centrales se sont développées dans des proportions énormes, surtout depuis une quinzaine d'années ; on a souvent doublé, triplé les bureaux ; c'est une véritable congestion. Le 9 décembre 1881, M. Ribot, rapporteur général du budget, déclarait à la

Chambre que « les dépenses afférentes aux seuls traitements des employés de ministères venaient de s'accroître, en moins de six ans, de quatre millions ».

Les ministres eux-mêmes, forcés de s'occuper des moindres affaires, des chemins vicinaux, des églises, des cimetières de village, en même temps que des grands intérêts politiques de la nation, ont une tâche accablante ; obligés de concilier l'œuvre parlementaire avec la double gestion des intérêts généraux et des intérêts locaux (que nous devrions tendre à séparer de plus en plus dans les pouvoirs et dans les budgets), ils ne peuvent entreprendre les réformes nécessaires. Il y a un certain nombre d'affaires qui se traitent à Paris, et qui pourraient être mieux réglées sur place, soit par le préfet seul, soit par le préfet assisté de la commission départementale.

On trouvera dans la seconde partie de cette étude de nombreux exemples des réformes possibles en ce sens.

C'est là un premier remède à la lenteur des bureaux et à l'abus de la paperasserie.

Mais, en même temps, il faudrait que le person-

nel préfectoral fût recruté autrement et qu'on n'entrât plus dans l'administration active, comme dans un moulin, par le caprice d'un ministre et la recommandation d'un député ; on devrait exiger des études sérieuses, des examens, un diplôme. N'est-il pas inconcevable qu'on demande à un officier, à un ingénieur, à un inspecteur des finances, que dis-je ? au moindre commis de ministère, un apprentissage plus ou moins long, et que la faveur seule ouvre l'accès des fonctions les plus complexes, les plus délicates ? D'ailleurs, il va sans dire qu'en ces matières la science administrative n'est pas tout ; il y faut encore la connaissance des hommes, et ce que ne donne aucun examen : le tact ; car un bon préfet doit être un véritable diplomate à l'intérieur.

Les sous-préfets (ceux qu'on garderait) devraient être tenus de visiter, au moins une fois l'an, toutes les communes de leur arrondissement, et d'aller régler sur place un grand nombre d'affaires. C'est ce que nous voyons en Allemagne, où ces fonctionnaires ont à leur disposition une voiture payée par le gouvernement. Nous en connaissons qui, pour être allés dans toutes leurs

communes, sont devenus députés, ce qui prouve que le système a du bon et donne influence et crédit. En un mot, il faut faire de l'institution des sous-préfets une institution utile et sérieuse, et en supprimer un grand nombre, non pas d'un coup — on se heurterait aux résistances parlementaires, et l'on échouerait encore une fois — mais peu à peu, un à un. Telle qu'elle est — avec les chemins de fer et le télégraphe — elle coûte plus qu'elle ne rapporte.

Enfin, il y aurait lieu de rendre le personnel moins nomade, en généralisant l'avancement sur place.

D'autre part, il faudrait organiser aussi et recruter autrement le personnel des bureaux de préfectures et de sous-préfectures.

Ainsi, abréger les lenteurs et simplifier les formalités en remettant aux préfets certaines affaires qui encombrent les ministères, et aux sous-préfets certaines autres qui encombrent les préfectures ; mais, en même temps qu'on augmenterait leurs attributions, demander à ces agents des garanties de capacité et de mérite, les rendre plus stables, relever leur niveau, leur autorité morale et leur

prestige, voilà un second ordre de réformes à réaliser.

Voyons maintenant sur quels points l'action des citoyens pourrait être substituée à celle des préfets ; nous allons retrouver ici l'autre sorte de décentralisation, et étudier les moyens d'introduire le *self government* dans le département comme nous l'avons fait dans la commune.

Les conseils municipaux peuvent engager par certains votes (emprunts, centimes extraordinaires, aliénation d'immeubles, etc.) l'avenir financier des communes ; il est donc indispensable que ces décisions soient soumises à la surveillance, au contrôle d'une autorité supérieure, afin que le droit des générations futures et aussi le droit des minorités soient protégés contre les entraînements des corps élus et contre l'omnipotence du nombre. C'est ce qu'on appelle la *tutelle administrative*. Ce mot *tutelle* ne signifie pas, comme beaucoup de personnes paraissent le croire et comme l'ont dit, en 1871, presque tous les orateurs de l'Assemblée nationale, que *les communes sont des mineures*, mais bien *qu'il y a des mineurs dans la commune*, et même des ayants droit qui ne sont pas encore

nés, qui pourtant la constituent déjà aussi bien que les personnes vivantes, et dont les intérêts doivent être également garantis.

On conçoit combien cette tutelle est nécessaire, surtout dans un pays comme le nôtre, où les habitants n'ont aucun moyen de donner leur avis sur les mesures qui engagent leur bourse, ni de contenir les pouvoirs locaux.

Mais par qui la tutelle doit-elle être exercée ? Voilà la question.

Cette surveillance du corps électif inférieur doit-elle être attribuée à un conseil électif supérieur (c'est-à-dire, chez nous, au conseil général, et, en fait, à sa délégation permanente, la commission départementale), ou à l'agent du pouvoir central, au préfet ? Ou bien encore faut-il la diviser entre les corps électifs et les agents de l'État, et dans quelle mesure ?

En Belgique et en Hollande, c'est la commission permanente, ce sont les élus de la province qui exercent la tutelle sur toute l'administration communale. Il en est à peu près de même en Italie, en Espagne et en Portugal : la tutelle de la commission s'exerce sur presque tous les points ; seule-

ment les communes et le préfet peuvent former un recours contre ses décisions devant le roi. Il y a là une idée à retenir, et dont nous pourrions nous inspirer. En Prusse, le comité de cercle possède aussi des attributions de tutelle et de contrôle fort étendues.

Au contraire, en Autriche et en Hongrie, la tutelle est beaucoup plus exercée par le pouvoir central que par les corps élus. Mais nulle part elle n'est dans les mains de l'État autant qu'en France.

Il est intéressant de rechercher pourquoi et comment cette organisation a été maintenue, malgré le grand effort tenté en 1871. C'est en effet principalement sur ce point que portèrent les débats de l'Assemblée nationale. Il s'agissait de savoir si la commission départementale, qui apparaissait pour la première fois dans notre législation, serait un conseil purement consultatif, effacé et absorbé par le préfet, ou, au contraire, une assemblée pourvue d'attributions sérieuses, comme chez nos voisins.

Il faut nous replacer par la pensée à cette époque pour comprendre d'abord comment certains

arguments au moyen desquels on combattit la loi étaient des arguments d'opportunité plutôt que de principe et ne pourraient plus être invoqués aujourd'hui.

II

De même que, après la révolution de Février, la première pensée de la Constituante avait été de mettre à l'étude la réforme de notre système administratif, de même l'Assemblée de 1871, à peine réunie à Bordeaux, et au milieu des douloureuses délibérations d'où devait sortir la paix, s'empressa de nommer une commission de décentralisation. La France venait de faire la cruelle épreuve de cette centralisation à outrance, instrument nécessaire de la candidature officielle, qui avait pesé d'un poids si lourd sur sa liberté et sur sa conscience ; elle avait pu voir, en face de l'invasion, ce qu'il fallait penser de la page fameuse de M. de Cormenin ; elle voulait se relever, ressaisir sa responsabilité, ses droits, la gestion de ses affaires, en un mot, devenir une nation. La

commission prit pour base les travaux de la seconde République que le coup d'État avait fait avorter, les savants rapports de MM. Vivien, Vuitry, Tourangin et Boulatignier au Conseil d'État en 1849 et en 1850, et ceux de MM. de Vatimesnil, Odilon Barrot, de Laboulie et de Larcy à la Constituante en 1850 et en 1851. On se proposait de faire trois lois organiques: une sur la commune, une sur le canton, une sur le département; on commença par cette dernière, à cause du renouvellement prochain des conseils généraux. Aussitôt après avoir vaincu la Commune, libéré le territoire et assuré la souscription de l'emprunt, l'Assemblée entama la première délibération le 27 juin 1871.

Le projet de loi tel que l'avait établi la commission et tel que le soutenait son rapporteur, M. Waddington, consistait en ceci:

Les attributions du conseil général n'étaient pas beaucoup modifiées; elles restaient à peu près ce qu'elles étaient de par la loi de 1866. Mais la grande innovation, la partie originale et essentielle du projet était la création de la commission départementale, c'est-à-dire d'une déléga-

tion permanente du conseil général, douée d'attributions analogues à celles des délégations permanentes des conseils provinciaux à l'étranger.

La commission départementale devait régler les affaires qui lui seraient renvoyées par le conseil général (art. 67) ; elle devait, après avoir entendu l'avis ou les propositions du préfet, répartir les subventions diverses portées au budget départemental (art. 81) ; elle devait passer les contrats au nom du département (art. 82) ; elle pouvait charger un ou plusieurs de ses membres d'une mission relative à des objets compris dans ses attributions (art. 76).

Tous les agents payés sur les fonds de l'État dépendaient du préfet ; mais les agents payés sur les fonds du département devaient dépendre du conseil général et être nommés par ce conseil ou par sa délégation (art. 45). Les nominations transférées par le projet au conseil général étaient d'ailleurs peu nombreuses ; c'étaient le service vicinal, les bourses départementales, le personnel de l'École normale et des asiles d'aliénés, enfin deux nominations qui se présentent peut-être une fois tous les trente ans, celle de l'archi-

tecte départemental et celle de l'archiviste départemental.

Mais enfin et surtout — et c'était là l'article capital, le cœur de la loi — la tutelle des communes, des hospices et des établissements de bienfaisance passait de la main du préfet dans les mains de la commission départementale (art. 87 et suivants).

Ainsi, ce projet consacrait deux principes : il établissait le contrôle efficace et permanent auprès du préfet, et il confiait la tutelle du corps électif inférieur à un corps électif supérieur. Le préfet restait l'agent du pouvoir exécutif central et le pouvoir exécutif du conseil général. Il demeurait chargé de l'instruction préalable des affaires départementales, de la préparation et de la présentation du budget, de l'exécution des décisions prises soit par le conseil général, soit par la commission permanente. Telles étaient les dispositions principales du projet.

Dans l'Assemblée, les courants étaient très divers, très mêlés. M. Thiers, qui, s'il était un esprit merveilleusement net, n'a jamais passé pour un esprit hardi, avait toujours été centralisateur. Au lendemain de la guerre étrangère et de la guerre

civile, alors que la Constitution et le gouvernement de la France n'étaient pas définis et que les partis s'agitaient, il ne se souciait pas d'accroître des franchises locales qui, dans sa pensée, eussent pu profiter à ses adversaires. Il fit combattre le projet par le ministre de l'intérieur, M. Lambrecht, qui alla d'abord jusqu'à attaquer le principe même d'une commission départementale. On peut conjecturer que l'influence de M. Thiers ne fut pas étrangère non plus au discours que prononça en cette circonstance son ancien ministre de l'intérieur, Ernest Picard ; discours spécieux, plus brillant que solide, où l'orateur regrettait, comme trop libérales, certaines dispositions de la loi de 1866, et dont quelqu'un put dire, non sans justesse : « J'ai cru entendre M. Rouher, dans ses bons jours ! »

D'autre part, certains radicaux, tels que MM. Louis Blanc et Brisson, combattaient la loi, parce qu'ils redoutaient la prépondérance des grands propriétaires fonciers dans les assemblées départementales. A l'autre pôle, des républicains tels que MM. Bethmont et Magnin, fidèles aux doctrines qu'ils avaient soutenues quelques an-

nées auparavant au Corps législatif de l'Empire, voulaient substituer au préfet, pour toutes les affaires d'ordre départemental, un administrateur élu par le conseil général.

Les légitimistes, eux aussi, étaient ardemment décentralisateurs ; en cela, ils étaient fidèles à la doctrine de leur parti, et en même temps ils suivaient ce qu'ils croyaient être leur intérêt, parce qu'ils espéraient obtenir la majorité dans les conseils généraux au moyen de leurs influences territoriales.

Le centre droit orléaniste n'était pas moins divisé que la gauche : M. Target soutint un amendement tendant à faire de la commission départementale une assemblée purement consultative ; ce sont ses idées qui, finalement, devaient prévaloir.

La question, au lieu de rester une grande affaire nationale, tomba bientôt au rang des questions de parti ; M. Thiers fit travailler fortement la gauche (ce travail souterrain est partout visible à la lecture des débats) ; des républicains, qui d'abord avaient voté avec la commission, se retournèrent ensuite contre elle, et l'un d'eux vint dire avec ingénuité : « Quant à moi, après avoir voté

l'article à la seconde délibération, *lorsque j'ai vu quelle physionomie prenait le débat et quelle était l'attitude de cette Assemblée,* je me suis dit que, peut-être, j'avais été dupe de ma bonne foi... »

Cette petite déclaration de M. Lepère contient, hélas ! toute l'histoire de la question de décentralisation depuis 1814 — et peut-être, d'une manière plus générale, toute la philosophie du régime parlementaire tel que l'entendent un très grand nombre de gens. On ne vote pas pour une idée, on vote contre quelqu'un ; on ne regarde pas si une réforme est utile, on regarde qui la propose : vient-elle de la droite, la gauche la trouve nécessairement mauvaise, et réciproquement ; et, même si l'on y avait d'abord applaudi, il suffit que l'adversaire s'y rallie pour qu'on n'en veuille plus. Suivez cette question de la réforme administrative à travers toutes nos assemblées politiques depuis la Restauration, vous verrez que, si elle n'a pas fait plus de chemin, c'est qu'elle s'est toujours heurtée à cette puérilité des partis.

En 1815, Villèle la porte à la tribune. Aussitôt, la gauche s'y oppose, sous le prétexte que des mesures libérales pourraient profiter à l'aristocratie

terrienne et raviver les influences d'ancien régime. En 1819, on nomme une commission pour préparer une loi sur les institutions locales : Royer-Collard et le comte de Serre y défendent les principes libéraux ; mais c'est Villèle, alors, qui les combat. Deux ans après, le même Villèle, devenu ministre, présente un projet créant des assemblées de canton et distinguant, au point de vue de l'électorat, entre les communes urbaines et les communes rurales : le projet, jugé dangereux par la droite et insuffisant par la gauche, avorte. En 1829, un projet de Martignac, assez analogue au précédent, échoue à peu près par les mêmes raisons.

La revendication des libertés locales change constamment de côté. En 1828, elle sert d'engin de lutte contre la Restauration ; de 1865 à 1870, contre le second empire. Après la guerre de 1870 comme après la révolution de Juillet, des hommes qui, la veille, ont condamné notre système administratif, le défendent parce qu'ils croient en profiter. C'est le mot de Tocqueville : « La plupart de ceux qui, en France, parlent contre la décentralisation ne veulent point, au fond, la détruire, les

uns parce qu'ils tiennent le pouvoir, les autres parce qu'ils comptent le posséder. »

On l'attaque quand on est dans l'opposition ; on est trop heureux de s'en servir une fois arrivé aux affaires : c'est un instrument de domination si commode !

Quoi qu'il en soit, aujourd'hui la République est solidement assise ; les anciens partis sont en poussière ; l'immense majorité des conseils généraux est acquise au nouveau régime. Les appréhensions que certains républicains éprouvaient il y a un quart de siècle n'ont plus de raison d'être ; tout un ordre d'arguments est tombé avec les circonstances qui les inspiraient. Nous pouvons à présent examiner de sang-froid les raisons de principe qu'on invoque, aujourd'hui encore, pour maintenir la tutelle des communes aux préfets comme sous l'empire.

III

On a vu comment l'article essentiel du projet de loi sur les conseils généraux élaboré par la commission de l'Assemblée nationale en 1871

consistait à faire passer la tutelle des communes des mains du préfet aux mains de la commission départementale. On a vu aussi comment certaines objections des adversaires du projet étaient des objections d'opportunité tirées de la situation du pays à cette époque : certains esprits craignaient que le gouvernement, encore mal défini, mal assis au lendemain de si terribles événements, ne fût pas en état de diriger les premiers essais de la réforme.

Mais on invoquait aussi d'autres arguments, des arguments de principe, qu'il nous faut serrer de près, car on ne manquerait pas de nous les opposer aujourd'hui encore, si, au bout de vingt ans, nous reprenions la question devant les Chambres.

En premier lieu, on a dit longtemps : « L'État seul est assez impartial, assez éclairé pour contenir, pour redresser les écarts financiers des conseils locaux, pour garantir les droits des minorités et ceux des générations futures. » — Voilà une objection qu'on aurait mauvaise grâce à reproduire aujourd'hui ! Pendant quinze ans, l'État a non seulement autorisé, mais poussé les communes à se charger de dettes écrasantes.

Comme il les oblige à lui demander des secours pour leurs chemins, leurs églises, leurs écoles, et comme ces secours sont d'autant plus forts qu'elles votent un plus grand nombre de centimes additionnels, les conseils municipaux ont obéré sans mesure les contribuables : de telle sorte que la centralisation a développé l'esprit de dépense chez le peuple le plus économe. S'il y avait eu là un correctif, si, à défaut des contribuables eux-mêmes, les élus du département avaient eu leur mot à dire sur les votes d'emprunts ou de centimes extraordinaires (sauf recours devant l'État), les élus des communes ne se seraient pas laissé entraîner aussi vite et aussi loin. Donc, ce premier argument se retourne contre ceux qui l'invoquent.

On dit ensuite : « Il ne peut y avoir de responsabilité sérieuse qu'avec un pouvoir unitaire ; il n'y en a pas avec un pouvoir collectif. » Cela, c'est condamner toutes nos institutions, tout le régime parlementaire, c'est confondre la responsabilité en quelque sorte matérielle du fonctionnaire devant ses chefs avec la responsabilité morale des corps électifs devant le pays. De ce que les élus

du peuple ne sont responsables que devant lui, s'ensuit-il que cette responsabilité n'existe pas et qu'il faille remplacer l'action des citoyens par celle des fonctionnaires ? Non ; s'il arrive qu'une commission départementale gère mal les intérêts des populations, celles-ci n'en rééliront pas les membres, et cette responsabilité-là, quand il s'agit d'affaires locales, vaut bien, j'imagine, celle des ministres devant le Parlement. On s'est plaint, dans beaucoup de départements, que les autorisations de plaider aient été accordées avec trop de légèreté par les conseils de préfecture ; eh bien ! est-ce que la responsabilité ne serait pas plus efficace si elle était encourue par une commission de citoyens fixés dans le pays, connus des habitants, et que ceux-ci pourraient punir de leur imprévoyance, au lieu de retomber sur des conseillers de préfecture étrangers au département et trop souvent nomades ?

On dit encore : « Si vous chargez la commission départementale de la tutelle des communes, vous ne trouverez pas d'hommes ayant assez de loisirs et assez de lumières pour la composer. »

Entendons-nous bien. De quoi s'agit-il ? De

confier à la commission départementale le soin d'autoriser les communes à aliéner, à transiger, à acquérir, à intenter des actions judiciaires, le soin de vérifier leurs budgets et d'examiner si elles sont restées dans la limite des ressources dont elles peuvent disposer.

Or, comment les choses se passent-elles dans la pratique ? Les budgets des communes, en arrivant à la préfecture, sont remis à quelques employés, qui se livrent d'abord à une vérification matérielle, pour voir s'il n'y a pas d'erreurs. Autrefois, ce travail était fort long ; aujourd'hui, il est très facile, parce que tous les instituteurs savent dresser un budget. Quand ce premier travail est achevé, un certain nombre de budgets sont soumis au chef de bureau, qui décide si les ressources ont été bien employées, si les dépenses sont régulières et justifiées.

Enfin, sur 500 budgets de communes en moyenne par département, le chef de bureau signale au préfet 15 ou 20 irrégularités, illégalités, points contentieux ; c'est là-dessus seulement que le préfet doit statuer. Eh bien, comment cinq ou sept hommes ne pourraient-ils remplir

cette tâche, alors qu'un seul la remplit aisément aujourd'hui ?

Ainsi, il suffirait de trouver pour cela quelques hommes de bonne volonté par département, 400 à 500 pour toute la France, et on ne les trouverait pas ! Aurions-nous donc moins de valeur personnelle, d'intelligence et d'énergie que les Belges, les Hollandais, les Suisses, les Italiens, les Espagnols, etc. ?

Et si la transformation ne s'accomplissait pas en un jour, où serait le mal ? Nous n'avons rien fait jusqu'ici pour former des hommes, pour les habituer à la pratique des affaires ; les fonctionnaires font tout : peut-être qu'en certains départements on ne trouverait pas tout d'abord le contingent nécessaire pour former un conseil administratif ; mais peut-être aussi ces départements restés en tutelle provisoire trouveraient-ils dans leur infériorité même un stimulant, un principe d'émulation.

Dans tous les cas, la réforme ne désorganiserait rien : là où il y aurait une bonne commission départementale, un très grand progrès serait accompli ; là où il y aurait seulement de bons élé-

ments, il y aurait encore un progrès considérable ; et là où le recrutement serait moins facile, la commission resterait encore quelque temps absorbée ou dirigée par le préfet ; ce serait un *statu quo* provisoire : voilà tout.

On répète sans cesse : « Avant de réformer les lois, réformons les mœurs. » C'est là un cercle vicieux ! Comment former des hommes et des caractères, si vous ne leur ouvrez pas d'issues ? Il nous faut des institutions. Si nous attendons que la décentralisation s'accomplisse par les mœurs, nous attendrons toujours. Si les hommes ne manquent pas à la réforme, tout le monde en profitera ; et, s'ils manquent, l'institution nouvelle en fera, car ce sont les responsabilités qui font les citoyens.

Observons enfin que, si l'on créait des assemblées de canton, on pourrait leur confier aussi une partie de la tutelle au premier degré, pour les affaires les moins importantes, de sorte que la tâche de la commission départementale serait encore simplifiée.

Voici maintenant un autre ordre d'objections :

« Ce serait, dit-on, amoindrir outre mesure les pouvoirs du préfet, ce serait organiser des con-

flits. » Voyons cela. Actuellement, le préfet est accablé d'attributions écrasantes : il est dans le département, à lui seul, le représentant et comme le résumé des dix ministres ; il faut qu'il sache tout, qu'il pourvoie à tout, et, comme il ne peut tout faire lui-même, ce sont ses bureaux qui administrent. En Belgique et dans presque tous les États du continent, les gouverneurs de province sont simplement des commissaires du gouvernement près les conseils provinciaux.

Il ne saurait être question, bien entendu, d'ôter au préfet la partie politique de la tutelle, c'est-à-dire le droit d'annuler les délibérations des conseils municipaux lorsqu'elles portent sur des sujets étrangers aux attributions municipales, lorsqu'elles sont illégales ou factieuses, et par conséquent M. Lambrecht avait tort de dire : « Si l'on a établi cette tutelle, c'est uniquement parce que le pouvoir central est obligé de veiller à ce que les communes restent dans les limites de la loi et n'entreprennent rien contre l'intérêt général. Or, qui a qualité pour exercer cette surveillance ? Ce ne sont, ce ne peuvent être que les délégués du pouvoir central. »

Personne n'a jamais soutenu le contraire ; personne n'a jamais contesté au préfet le droit de faire respecter la loi et de sauvegarder l'intérêt général ; cette réponse de M. Lambrecht portait à faux.

La vérité est que, si la réforme était accomplie, le préfet resterait l'agent du pouvoir exécutif quant aux affaires d'intérêt général ; et, en ce qui concerne les affaires départementales, il aurait encore la préparation, l'instruction, toutes les formes de l'initiative — et l'exécution. N'est-ce pas assez ? C'est plus qu'en aucun pays libre !

On craint les conflits ? Mais qu'est-ce que la liberté, sinon la possibilité permanente d'un conflit ? On y échappe par les mœurs publiques, par l'habitude des affaires. Si le préfet est obligé de compter avec la commission, elle comptera aussi avec lui, parce que, sans cet accord, les affaires du département ne marcheraient pas, et la commission est la première intéressée à ce qu'elles marchent.

D'ailleurs, dans le projet de loi de 1871 (titre VI), on avait prévu toutes les difficultés et déterminé dans le plus grand détail les attributions de

la commission départementale, de manière à éviter tout conflit.

Ainsi, au point de vue budgétaire, le préfet devait présenter son budget avec une marge blanche où la commission devait inscrire ses observations ou ses amendements, et c'est le conseil général qui devait trancher. C'est exactement ce qui se passe dans les assemblées parlementaires : le gouvernement présente, la commission du budget amende et l'assemblée tranche toutes les questions.

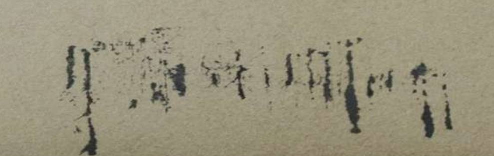
En matière de légalité et d'excès de pouvoirs, les conflits n'étaient pas à craindre non plus, car le projet confiait au préfet le droit de se pourvoir dans les dix jours suivants et de provoquer l'annulation. Enfin si, malgré toutes ces précautions, un conflit venait à surgir, le préfet pouvait immédiatement en appeler au conseil général, convoqué par le pouvoir exécutif; et, si la commission départementale était dans son tort, le conseil général pouvait la révoquer.

IV

Le grand cheval de bataille des adversaires de la réforme est celui-ci : « Prenez garde ! vous allez porter atteinte aux droits de l'État : l'intérêt de l'État est impliqué dans la gestion des fonds du département ; si cette gestion est mauvaise, l'État, propriétaire du sol, ne peut laisser altérer son gage. »

Voici comment s'exprimait sur ce point un autre ministre de M. Thiers, M. Victor Lefranc :

« Il s'agit d'une surveillance dans l'intérêt général et dans l'intérêt communal. Ces deux intérêts ne sauraient être séparés. L'intérêt général doit regarder de très près aux dépenses des communes, de peur que ces dépenses ne dépassent la limite qu'il est important de maintenir dans l'intérêt de la nation tout entière. Si les communes pouvaient disposer absolument d'elles-mêmes, elles disposeraient ainsi de la France : donc la France a le droit d'y avoir l'œil et au besoin d'y porter la main. »



Et Ernest Picard disait dans le même sens : « Les ressources des 86 départements remises aux pouvoirs locaux ne seront plus dans les mains du pouvoir central. »

Or, j'en demande pardon à la mémoire de MM. Victor Lefranc et Ernest Picard, c'est là une erreur de fait : car c'est le Parlement, c'est la loi qui fixe, chaque année, le nombre des centimes que les départements pourront voter. Le département n'est maître que dans la limite fixée par les Chambres : rien d'important, en fait de dépenses, d'emprunts, de centimes additionnels, ne peut se faire sans leur autorisation. Et, après qu'ils ont fixé le maximum que le conseil général ne pourra pas dépasser, le conseil général, à son tour, fixe les limites dans lesquelles les conseils municipaux pourront voter des centimes additionnels.

Ainsi les communes sont maîtresses, quant au vote de leurs budgets, dans des bornes fixes; elles ne peuvent donc empiéter sur les droits de l'État : et par conséquent la réforme projetée ne porterait atteinte ni aux intérêts du Trésor, ni à l'autorité de la loi. Et d'ailleurs, répétons-le, on pourrait toujours établir le recours du préfet devant l'État.

Enfin, nous laisserons de côté certains arguments qui peuvent faire impression sur une grande assemblée, mais qui ne résistent pas à un examen sérieux, celui-ci, par exemple : « Vous allez compromettre l'unité nationale, affaiblir la force de la patrie ! » C'est là rhétorique pure : la tutelle n'est pas une des conditions de l'unité d'un pays, c'est une simple mesure de prudence pour bien aménager les dépenses des communes ; et, quant à la force d'une nation, elle n'est pas dans le nombre de ses fonctionnaires, elle est dans l'activité, l'intelligence, le caractère, les mœurs viriles de ses citoyens. Au contraire, quand l'État est partout engagé, découvert, responsable, c'est naturellement à lui qu'on s'en prend de tous les heurts, de tous les accidents, de toutes les erreurs, et il est inévitable qu'au bout d'un certain temps la somme des mécontentements accumulés finisse par faire sauter toute la machine.

Bref, il s'agit tout simplement ici d'un certain nombre de cas dans lesquels le législateur, après avoir limité les attributions des conseils municipaux, estime que ces conseils doivent être surveillés et contrôlés par un pouvoir moins facile à

entraîner, plus éclairé ; — mais pourquoi n'ajouterions-nous pas : par un pouvoir de même nature, de même ordre, de même origine, issu, comme le pouvoir municipal lui-même, du suffrage universel, placé près de lui, connaissant les intérêts en balance et capable de les apprécier avec d'autant plus de justice et de modération, que, décidant sous les yeux des populations intéressées, il porterait aussitôt, et pour longtemps, la responsabilité de ses actes ?

« C'est une hérésie administrative, s'écriait M. Lambrecht, que de donner la tutelle des communes à une délégation du conseil général ! » Cette hérésie, tous les peuples libres l'ont admise ; et, comme le disait M. Waddington, « c'est le principe même du suffrage universel et des institutions républicaines ». Ce qui est une hérésie, c'est de mettre un corps électif sous la tutelle d'un fonctionnaire. A-t-on jamais vu, en effet, que le pouvoir exécutif contrôlât le pouvoir législatif ?

En vérité, nous étions plus avancés avant 1789 ! M. Léonce de Lavergne, dans son excellente histoire des *Assemblées provinciales,* montre comment, sous Louis XVI, ces assemblées nommaient

des commissions qu'on appelait alors *commissions intermédiaires,* pourvues d'attributions analogues à celles des commissions permanentes belges, hollandaises, etc., et comment la plupart des hommes qui jouèrent un rôle à la Constituante de 1789 avaient fait dans ces commissions leur éducation administrative et politique. Ainsi, sur ce point encore, nous n'avons pas besoin d'aller chercher des modèles au dehors, nous n'avons qu'à renouer notre tradition nationale.

M. Waddington avait dit dans son rapport : « Il s'agit de former à tous les degrés le gouvernement du pays par lui-même. Suffit-il, pour cela, d'augmenter les attributions des conseils généraux considérés comme assemblées délibérantes et de compléter la loi de 1866 ? Non, il faut entrer dans une voie nouvelle et remplacer, dans une juste mesure, l'action exclusive du préfet par l'action des mandataires élus du département. » Or, nous venons de voir comment, en créant, au lieu d'une commission administrative, une commission purement consultative, l'Assemblée nationale n'a réalisé qu'un progrès insignifiant sur la législation du second empire, un fantôme de réforme. La com-

mission départementale actuelle, prise entre le conseil général, qui ne lui confie que des affaires tout à fait secondaires, et l'administration préfectorale, qui lui soumet le moins d'affaires possible et qui, depuis 1871, s'est constamment efforcée de restreindre encore son action, n'a pas une influence suffisante sur l'administration du département.

Il n'y a, dans toute l'Europe, que cinq États dans lesquels le pouvoir exécutif provincial ne soit pas exercé, à un certain degré, par les assemblées locales : ce sont la France, le Danemark, la Norvège, la Bavière et la Saxe ; mais ces deux dernières ont donné à leurs comités de districts des pouvoirs plus étendus que ceux de notre commission départementale. La France se trouve donc au dernier rang avec le Danemark et la Norvège. Elle est aujourd'hui un des seuls pays de l'Europe où le pouvoir exécutif provincial ne soit pas partagé entre l'assemblée provinciale, un comité nommé par cette assemblée et le représentant du pouvoir central.

Il faut lire le texte de la loi italienne du 21 mars 1865 et du règlement du 21 août 1871, qui déterminent les attributions du pouvoir exécutif pro-

vincial en Italie, pour comprendre à quel point nous sommes encore arriérés (et pourtant l'unité italienne date d'hier !). Nous pourrions prendre pour point de départ de notre réforme la législation italienne et la législation belge.

Nous avons vu que quelques pays, tels que l'Italie, l'Espagne, le Portugal, donnent la tutelle tout à la fois à la commission permanente et à l'État ; à la commission d'abord, et à l'État en appel ; c'est un terme moyen que nous pourrions adopter. La commission agit sous sa responsabilité et fait son éducation administrative ; les intérêts des communes sont sauvegardés, puisque l'État peut intervenir. Le droit d'appel suffit, d'ailleurs, pour forcer la commission permanente à bien peser ses décisions.

Ainsi, pour conclure sur cette question de la tutelle, l'assemblée de canton pourrait être un premier organe de recours, pour les affaires les moins importantes ; la commission départementale serait le second ; et enfin les intéressés, — conseils municipaux d'une part et préfet de l'autre, — pourraient toujours en appeler à l'État des décisions de ces corps électifs.

Un dernier mot :

Toutes les fois qu'on a voulu apporter dans le département une modification quelconque à l'organisation de l'an VIII, toutes les fois qu'on a voulu donner aux conseils généraux des franchises, des droits un peu plus étendus, on s'est heurté aux mêmes résistances, aux mêmes craintes.

D'abord, quand on parla de rendre les conseils généraux électifs (car, en vertu de la loi de l'an VIII, ils étaient nommés par le chef de l'État), il y eut dans le gouvernement une résistance à peu près unanime : « Ce seront des assemblées agitées, dangereuses, révolutionnaires ! » Quand, plus tard, en 1833, il s'agit d'attribuer un conseiller général à chaque canton, M. de Montalivet, ministre de l'intérieur, s'y opposa en ces termes :

« Figurez-vous une préfecture où quarante membres sont rassemblés devant une table. Autour de ce tapis vert où la raison semble devoir s'être réfugiée, les membres seront obligés de se lever pour parler, de chercher des exordes et des péroraisons, des choses enfin les plus incompatibles avec la raison. J'ai la conviction qu'en adoptant un nombre de conseillers aussi considérable que

celui qui est proposé, nous faisons des conseils généraux politiques et que dès lors nous portons le coup le plus fort à la Constitution sous laquelle la France a le bonheur de vivre. »

On croit rêver, et cependant cela est, en toutes lettres, au *Moniteur* du 10 janvier 1833 ! Et l'on décida que le nombre des membres des conseils généraux ne dépasserait pas trente. Chaque canton n'eut son représentant qu'en 1848 : en est-il résulté le moindre inconvénient, le moindre trouble ?

Lorsqu'il fut question de rendre les délibérations publiques, on protesta encore : la publicité, c'était l'organisation du désordre. Or, tout au contraire, la publicité a permis au pays de mieux apprécier cette institution, qui n'a cessé de grandir dans l'opinion.

En 1836, lorsqu'on discuta la loi sur les chemins vicinaux, il s'agissait de savoir par qui seraient distribuées les subventions. « C'est le préfet seul, disait-on, qui doit distribuer les fonds : si vous livrez aux conseils généraux le soin de distribuer ces subventions entre les divers chemins, chaque conseiller viendra récla-

mer pour sa route ou pour son pont; ce sera un éparpillement de toutes les ressources départementales; il est impossible qu'une assemblée de 40, 50, 60 membres distribue ainsi des fonds sans aucune responsabilité! » C'était, on le voit, toujours le même ordre d'arguments. Or, la loi de 1866 décida que désormais les subventions seraient distribuées par les conseils généraux, et l'expérience a donné un démenti éclatant à ces prophéties pessimistes.

Enfin, en 1871, il se trouva des représentants, et même des représentants républicains, pour combattre jusqu'au principe de la commission départementale qui existe aujourd'hui, parce que, disaient-ils, elle peut créer des embarras aux préfets!

Ainsi, il n'est pas un progrès de cette institution qui n'ait rencontré les mêmes objections, et l'événement les a toutes réfutées. Eh bien, maintenant que vingt ans ont passé sur les débats de l'Assemblée nationale et que la République est définitivement assise, l'heure n'est-elle pas venue de compléter la loi de 1871, de faire un pas de plus dans la voie de la liberté et de suivre l'exemple des autres peuples?

Nous sommes convaincu qu'une commission départementale pourvue d'attributions administratives suffisantes aurait autant de succès et ferait autant de bien que le conseil général lui-même. Ce serait une véritable école d'administration et de *self government*, une pépinière d'hommes publics, en même temps que la tradition vivante des affaires départementales au milieu des vicissitudes de la politique ; ce serait, enfin, un de ces « corps intermédiaires » où Montesquieu voyait la garantie de la liberté.

« Nous nous trouvons, disait en 1871 M. Waddington, — et ses paroles sont vraies aujourd'hui comme alors, — en présence de deux grands systèmes, de deux conceptions radicalement différentes sur les fonctions et les devoirs de l'État ; nous avons, d'un côté, l'école de ceux qui veulent façonner la France, bon gré mal gré, à leur image, et pour qui l'idéal du gouvernement est de tenir la France au bout du télégraphe qui part de Paris, et, de l'autre, l'école qui est la nôtre, c'est-à-dire d'hommes qui veulent fonder la liberté dans le pays ; qui prennent le pays tel qu'il est, avec ses diversités infinies, ses aptitudes merveil-

leuses et diverses; qui veulent l'élever, le modifier, l'ennoblir par la pratique de la liberté, et qui ont pour but principal de former des citoyens. »

Nous avons, depuis trois cents ans, la centralisation dans les moelles; il nous en restera toujours assez : ne craignons pas de décentraliser encore un peu; ce ne sont pas les modestes réformes que nous avons proposées qui menaceraient l'autorité de l'État, la centralisation politique, l'unité nationale. Il fut un temps où, sous le second Empire, les républicains demandaient « la liberté comme en Autriche ». Nous, sous la République, nous demandons la liberté comme dans les monarchies constitutionnelles, la liberté comme en Belgique, la liberté comme en Italie.

IIe PARTIE

I. — DÉCENTRALISATION EN FAVEUR DES PRÉFETS

NOMENCLATURE DES AFFAIRES ACTUELLEMENT SOUMISES A L'APPROBATION MINISTÉRIELLE ET QUI POURRAIENT, POUR LA PLUPART, RENTRER DANS LA COMPÉTENCE DES PRÉFETS[1]

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

1° *Création de bureaux de bienfaisance.*

Cette attribution avait été conférée aux préfets par la loi du 24 juillet 1867. La loi du 5 avril 1884 a abrogé en entier celle du 24 juillet 1867, et par suite, les bureaux de bienfaisance sont rentrés dans la règle commune à tous les établissements publics, possédant la personnalité

1. En admettant qu'on n'en attribuât pas un certain nombre aux conseils élus. — (Nous avons pris pour cadre de cette étude un questionnaire adressé aux préfets par le ministre de l'Intérieur.)

morale, qui ne peuvent être établis que par décret. Ce retour en arrière ne se justifie en rien. Le préfet, à qui appartient, dans la plus large mesure, la tutelle des intérêts des communes et des bureaux de bienfaisance, serait parfaitement qualifié pour créer les établissements de charité, sur l'avis conforme des conseils municipaux, lorsque des ressources suffisantes leur seraient assurées.

2° *Nomination des membres des commissions administratives des établissements de bienfaisance. Révocation.*

Il n'existe aucun motif pour que le ministre soit substitué au préfet dans la nomination de membres qui sont toujours, en fait, choisis par le préfet lui-même. C'est une complication inutile. Le préfet est mieux placé que personne pour faire ces désignations.

Même observation pour la révocation.

3° *Création d'hospices communaux.*

Pourrait être réservée aux préfets.

4° *Emprunts des établissements de bienfaisance communaux (hospices, hôpitaux, etc...), lorsque la somme à emprunter dépasse le chiffre des revenus ordinaires de ces établissements, ou si le délai de remboursement excède 12 ans.*

On pourrait accroître la compétence préfectorale en ne soumettant au ministre que les emprunts dont la somme dépasse le *double* des revenus, ou dont le délai de remboursement excède *20 ans.*

5° *Dons et legs au-dessus de 300 fr. en faveur d'établissements charitables d'utilité publique.*

On pourrait élever ce chiffre et le porter par exemple à 5,000 fr.

6° *Approbation des comptes et budgets des hospices nationaux.*

Autorisation des emprunts pour une durée n'excédant pas 30 ans.

Nous sommes d'avis que ces attributions pourraient être conférées aux préfets.

7° *Moyens de transport pour les indigents aux frais des départements traversés.*

Il paraît injuste d'imposer aux départements traversés les frais de rapatriement des indigents. Ne serait-il pas plus équitable de considérer ce rapatriement comme une dépense de sûreté générale ou d'assistance qui devrait rester à la charge de l'État, au moins en partie, le reste de la dépense pouvant être réclamé à la commune ou au département où l'indigent a son domicile de secours?

8° *Dons et legs aux établissements de bienfaisance, en cas de réclamations d'héritiers.*

Le pouvoir de statuer devrait appartenir au préfet, sauf à accorder aux parties intéressées un délai d'un mois pour se pourvoir devant l'autorité supérieure.

9° *Affaires d'expropriation intéressant l'État: désignation des avocats et avoués, règlement d'honoraires.*

Cette attribution pourrait être laissée au préfet.

10° *Service sanitaire maritime : nomination des capitaines de santé.*

Cette attribution pourrait être réservée au préfet.

11° *Maisons d'arrêt, de justice et de correction : nomination des aumôniers, gardiens-chefs, gardiens, médecins, etc...*

Attribuer au préfet la nomination, révocation, mise à la retraite des gardiens ordinaires. Nomination des aumôniers, gardiens-chefs, gardiens, conformément au décret de 1861.

12° *Frais d'entretien et de transfèrement des jeunes détenus et condamnés.*

Les mémoires concernant ces frais pourraient être approuvés par le préfet, après avoir été préalablement visés par le directeur.

13° *Demandes de congés formées par les directeurs et médecins-chefs des asiles d'aliénés.*

A décentraliser en faveur des préfets.

14° *Décisions sur demandes d'encellulement formées par les condamnés.*

15° *Décisions portant libération conditionnelle des condamnés.*

Le préfet serait bien placé pour être juge de ces questions.

16° *Approbation du procès-verbal d'adjudication des services économiques de la circonscription pénitentiaire.*

Donner au préfet le droit d'approbation.

17° *Approbation des comptes administratifs des asiles d'aliénés.*

Rien à changer.

18° *Établissement d'office de la contribution extraordinaire nécessaire pour subvenir aux dépenses obligatoires en cas de refus des communes.*

Cette attribution pourrait être remise à l'autorité préfectorale.

19° *Emprunts communaux.*

Rien à changer.

20° *Changement de nom des communes.*

Le préfet pourrait autoriser ce changement, lorsque le conseil général serait d'accord avec l'autorité municipale.

21° *Suppression de l'obligation imposée par l'article 3 de la loi du 5 avril 1884, § 2, de procéder à l'instruction des demandes de création de nouvelles communes, ou de modifications des circonscriptions communales.*

Pour se conformer à la législation en vigueur, le préfet procède à une enquête très longue qui agite les populations, avive les animosités locales, cause de graves difficultés administratives et politiques, tout cela pour aboutir presque toujours à un rejet pur et simple, le gouvernement n'étant pas, avec raison d'ailleurs, favorable à la multiplicité des petites communes. Ces inconvénients

disparaîtraient, si l'on rendait, comme autrefois, l'instruction facultative.

22° *Emprunts et impositions extraordinaires des communes, lorsque les centimes additionnels dépassent le maximum de 0 fr. 20 c. — Emprunts communaux remboursables sur ces impositions.*

Augmenter le maximum de 0 fr. 20 c., aujourd'hui insuffisant.

Donner au préfet le droit d'autoriser les emprunts lorsqu'ils ne dépassent pas 100,000 fr.

23° *Affectation des biens mobiliers et immobiliers des établissements publics communaux à un autre service public.*

Le préfet serait bien placé pour juger des inconvénients, des avantages ou des difficultés que peuvent faire naître de semblables affectations.

24° *Syndicats de communes.*

En faveur du droit d'autorisation à donner au

préfet, on peut alléguer que les administrations locales ne s'écarteraient guère des règles prescrites pour l'autorisation de ces syndicats. Il n'y aurait donc pas d'inconvénients à rendre le préfet compétent en cette matière.

25° *Communes : dons et legs. — En cas de réclamation d'héritiers, l'autorisation comporte un décret.*

La compétence ministérielle résulte de l'article 3 de la loi du 5 avril 1884. Il y aurait peut-être lieu de la maintenir.

26° *Décisions modificatives du budget vicinal.*

Ces décisions pourraient ne plus être soumises à l'approbation ministérielle qui entraîne toujours de longs délais, pour ce qui concerne les travaux d'entretien, grosses réparations, travaux neufs non subventionnés. La décision du conseil général suffirait.

27° *Suspension des maires et adjoints.*

Le ministre pourrait laisser au préfet la pleine

responsabilité de ses actes en cette matière. Il est bon d'habituer les préfets à agir sous leur responsabilité. Toutefois, la question peut être discutée au point de vue de l'intérêt gouvernemental.

28° *Nomination de délégations spéciales pour remplacer provisoirement les conseils municipaux dissous ou démissionnaires.*

Laisser ce soin au préfet.

29° *Approbation des projets de travaux à exécuter pour la transformation des maisons d'arrêts en prisons cellulaires.*

L'approbation de ces projets pourrait être laissée au préfet.

30° *Impositions à titre d'insuffisance de revenus pour dépenses communales actuelles facultatives.*

La partie de ces impositions concernant les dé-

penses facultatives est de même importance que celle qui s'applique aux dépenses obligatoires. L'autorité chargée de régler le budget paraît suffisamment compétente pour autoriser ces impositions.

31° *Voirie urbaine : élargissement des rues, expropriation de terrains bâtis ou non bâtis ; déclaration d'utilité publique.*

Attribuer au préfet pour la voirie urbaine, en matière de simple élargissement, qu'il y ait ou non clôture, le droit de statuer. Décentraliser aussi en sa faveur la déclaration d'utilité publique, lorsqu'il y a lieu d'assurer l'exécution des plans d'alignement.

32° *Rues et places publiques : dénomination par hommage public.*

Il y aurait lieu d'autoriser le préfet à approuver les délibérations des conseils municipaux votant une dénomination de rue ou de place, à titre d'hommage public.

33° *Redevances pour établissement de lignes électriques construites dans les égouts par l'État et par les particuliers pour les particuliers. Droit de stationnement et de location sur les dépendances de la grande voirie.*

Ces droits, comme tous les droits de voirie, pourraient être autorisés par les préfets.

34° *Homologation des budgets départementaux lorsque les dépenses sont assurées au moyen de ressources régulièrement approuvées et qu'il y a accord entre le préfet et le conseil général.*

A remettre à l'autorité préfectorale.

35° *Règlement des budgets de report.*

Il n'y aurait aucun inconvénient à laisser régler par le préfet le budget de report, qui ne fait mention que des crédits votés par l'assemblée départementale et constate simplement les sommes disponibles, défalcation faite de celles qui ont été soit payées, soit mandatées.

36° *Caisse départementale de retraites.*

Rien à changer.

37° *Règlement des budgets départementaux. — Emprunts départementaux.*

Les budgets départementaux, ayant pour objet une partie importante de la fortune ou de la dette publique, ne peuvent, au point de vue de leur sanction, qu'être centralisés au ministère de l'intérieur. Quant aux emprunts, ils doivent rester soumis aux formalités qui leur sont à bon droit imposées.

38° *Ouverture de crédits sur les fonds libres des villes dont le budget atteint 3 millions.*

Les préfets pourraient être autorisés à ouvrir les crédits en cours d'exercice dans la limite des fonds libres.

39° *Approbation des emprunts à contracter par les villes ayant plus de 100,000 fr. de revenus.*

Rien à changer.

40° *Commissaires de police. — Nomination pour les villes de 6,000 habitants et au-dessus.*

La plupart des préfets demandent l'application stricte du décret qui réserve cette nomination aux préfets. On pourrait même accorder aux préfets la nomination en général de tous les commissaires de police de 3e classe, et d'un quart de ceux de la 4e.

41° *Sociétés de secours mutuels : dissolution, suspension. Obligation de soumettre les statuts à l'approbation ministérielle.*

Sociétés de plus de 20 personnes.

Dons et legs.

Attribuer au préfet l'autorisation d'approuver, de dissoudre et de suspendre ces sociétés. Lui permettre aussi d'approuver définitivement les statuts.

Sociétés de plus de 20 personnes. Le contrôle du préfet paraît suffisant pour l'examen des statuts.

Dons et legs. Le droit d'autorisation au delà de 5,000 fr. pourrait être donné aux préfets sans limites, mais sous la réserve que la libéralité ne

donnerait lieu à aucune réclamation ni contestation.

42° *Travaux communaux : traités de gré à gré concernant les villes dont le revenu atteint 3 millions de francs.*

Cette attribution pourrait passer aux préfets. Même observation, d'ailleurs, pour les marchés de travaux.

43° *Maisons d'école : demandes de déclaration d'utilité publique.*

En ce qui concerne ces travaux communaux, le préfet pourrait prononcer la déclaration d'utilité publique toutes les fois qu'il est compétent pour approuver les voies et moyens de la dépense.

44° *Autorisation de convoquer les électeurs d'un canton pour la nomination d'un conseiller d'arrondissement.*

En cas de vacance partielle, la convocation pourrait se faire par arrêté préfectoral. Une pa-

reille simplification serait avantageuse dans le cas où l'opportunité d'une date déterminée pour l'élection à faire ne serait reconnue, ce qui peut arriver, que dans les derniers jours qui précèdent l'ouverture des délais légaux.

45° *Nomination des officiers de sapeurs-pompiers.*

Cette attribution pourrait être laissée aux préfets.

46° *Arrêtés de pêche. Ouverture et clôture de la chasse.*

Peut-être vaut-il mieux laisser cette attribution au ministre, afin d'établir une certaine unité par zones.

47° *Eaux thermales : autorisations d'exploitation.*

Les administrations locales, bien renseignées sur la valeur médicale des eaux et sur les besoins auxquels peut répondre leur exploitation, sont à même de statuer sur les demandes.

48° *Expulsion d'étrangers.*

Dans les départements frontières, le préfet a le droit d'expulser les étrangers non-résidants, à la charge d'en référer immédiatement au ministre de l'intérieur. En donnant aux préfets le droit d'expulser tous les étrangers qui ne sont pas nés en France, et sous la même réserve, on éviterait souvent un séjour en prison des expulsés après l'expiration de leur peine.

49° *Rapatriement des enfants d'origine étrangère, recueillis par l'assistance départementale.*

On pourrait édicter que les consuls des puissances étrangères seraient autorisés à examiner directement les dossiers des enfants abandonnés ou orphelins de leur nationalité et à statuer sur les affaires de cette nature, lorsque les dossiers seraient parfaitement réguliers. Le transférement aux pays d'origine pourrait être ainsi effectué sans retard.

50° *Chemins stratégiques : conventions relatives à leur entretien.*

Rien à changer.

51° *Chemins de fer d'intérêt local : examen des combinaisons financières proposées par les conseils généraux.*

Cette attribution doit être réservée au ministre.

52° *Distraction des parties superflues des presbytères, lorsqu'il y a opposition de la part de l'autorité diocésaine.*

Eu égard aux influences locales, il convient de maintenir en ces matières la compétence de l'autorité supérieure.

53° *Personnel de l'inspection des enfants assistés : congés.*

On pourrait déléguer aux préfets le droit d'accorder ces congés jusqu'à concurrence de 30 jours.

54° *Listes électorales : révision annuelle.*

55° *Dénombrement quinquennal de la population.*

Rien à changer.

56° *Approbation du programme arrêté par le conseil général pour les travaux subventionnés.*

Supprimer l'approbation supérieure et laisser le conseil général libre d'effectuer au mieux des intérêts des populations la sous-répartition du crédit mis à la disposition du département.

57° *Belles actions : concession de médailles et mentions honorables.*

Cette attribution doit rester entre les mains du ministre : les récompenses ont plus de prix, venant du gouvernement.

MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS

1° *Routes nationales : approbation des procès-verbaux d'adjudication. — Remboursement du cautionnement au cours de l'entreprise.*

Les procès-verbaux d'adjudication ne devraient faire l'objet d'un envoi au ministère que dans les cas où il se produit des protestations.

Les demandes de remboursement de cautionnement au cours de l'entreprise sont souvent provoquées par un état de gêne de l'entrepreneur. L'ingénieur étant le meilleur juge de la possibilité du remboursement, le préfet devrait avoir le droit de l'autoriser, s'il ne devait pas nuire au bon achèvement des travaux : la retenue de garantie étant d'ailleurs suffisante, en tout état de cause, pour sauvegarder les intérêts de l'État.

2° *Routes nationales et départementales : dé-*

claration d'utilité publique. — Plans d'alignement.

Pour la déclaration d'utilité publique, l'approbation du préfet devrait suffire. Quant aux plans d'alignement, on pourrait donner au conseil général, pour les routes départementales comme pour les chemins de grande communication, le droit d'approuver les plans d'alignement.

3° *Répartition de la somme de 1,500 fr. inscrite chaque année au budget départemental pour indemnités spéciales aux ingénieurs et conducteurs des ponts et chaussées en raison du service des routes départementales.*

Pourrait être laissée au préfet.

4° *Routes nationales : approbation : 1° des projets de travaux d'amélioration; 2° des soumissions pour l'exécution de ces travaux par voie de régie; 3° des soumissions pour la fourniture des matériaux d'entretien sur les lots non adjugés, ou en cas de résiliation.*

Le préfet pourrait statuer sur les projets dont le montant ne dépasserait pas 10,000 fr.; au-dessus, la décision serait réservée au ministre.

Pour les soumissions, le préfet pourrait statuer sans inconvénient.

5° *Résiliation d'entreprises.*

6° *Maintien des ouvrages en saillie sur l'alignement.*

Sans changement.

7° *Approbation des traités de gré à gré au-dessus de 20,000 fr.*

Le *statu quo* doit être maintenu. On pourrait seulement élever la limite.

8° *Approbation des projets d'exécution comprenant la déviation en dehors du sol des routes et chaussées, pour ce qui concerne la grande voirie et les cours d'eau.*

Rien à changer.

9° *Routes. Travaux. Désignation d'un avocat pour défendre les intérêts de l'État. Allocation d'honoraires.*

En ce qui concerne la désignation de l'avocat, toute latitude pourrait être laissée au préfet, d'accord avec les ingénieurs, comme cela avait lieu d'ailleurs autrefois, sauf à laisser au ministre la question du règlement des honoraires, qui comporte ouverture d'un crédit.

10° *Nomination des garde-pêche, commis des ponts et chaussées, éclusiers, pontiers, barragistes, gardes de navigation.*

Le décret du 17 août 1853 régissant les employés secondaires inférieurs du service des ponts et chaussées a été modifié en 1888 dans le sens de la centralisation. Il semble qu'il n'y aurait aucun inconvénient à revenir à l'ancien système, les préfets paraissant être mieux placés que qui que ce soit pour apprécier les propositions des ingénieurs, et les candidats appartenant exclusivement au département. Même obser-

vation pour la nomination des commis des ponts et chaussées.

11° *Demandes de congés formées par les ingénieurs et les conducteurs des ponts et chaussées.*

Pour les ingénieurs, le ministre ; pour les conducteurs, le préfet.

12° *Autorisations aux ingénieurs et conducteurs des ponts et chaussées d'accepter les missions d'expert devant les tribunaux et les conseils de préfecture.*

Sans changement.

13° *Demandes de secours. — Secours à d'anciens agents et à leur famille.*

Sans changement.

14° *Classement comme chemins vicinaux ordinaires des portions de routes nationales abandonnées.*

L'abandon de cette partie du domaine de l'État ayant lieu après instruction régulière et

approbation ministérielle, il ne peut y avoir de difficulté à remettre au préfet le soin de classer dans la voirie vicinale les portions de routes qui peuvent être utilisées.

15° *Canaux et rivières ; approbation : 1° des projets de travaux d'amélioration ; 2° des soumissions présentées pour l'exécution desdits travaux par voie de régie.*

Pour accélérer l'instruction, le préfet pourrait statuer sans inconvénient.

16° *Approbation du cahier des charges : 1° pour l'amodiation du produit des francs-bords des canaux et rivières ; 2° pour la location de la pêche et de la chasse ; 3° pour l'amodiation des baux des bacs et passages d'eaux.*

Même observation que ci-dessus.

17° *Moulins et usines hydrauliques sur cours d'eau navigables ou flottables : modification des règlements existants.*

Le préfet étant compétent pour réglementer

une usine, rien ne paraît s'opposer à ce qu'il soit compétent pour apprécier l'opportunité de la révision de ce règlement, lorsqu'elle est demandée par l'usinier et proposée par le service intéressé.

18° *Bateaux à vapeur : permis de navigation.*

Le préfet pourrait être dispensé d'envoyer au ministre les permis de navigation pour les bateaux à vapeur. Un état de ces autorisations, dressé par la commission de surveillance, pourrait être adressé périodiquement à l'administration supérieure.

19° *Navigation : commission de surveillance.*

La commission rayonnant sur plusieurs départements, la nomination en doit être maintenue au ministre.

20° *Établissement de ponts sur les rivières navigables ou flottables.*

Rien à changer.

21° *Pêche, police : arrêtés.*

Ces arrêtés, dont les dispositions ont été étudiées par les ingénieurs et soumis aux conseils généraux, devraient être rendus exécutoires sans autre formalité.

22° *Pêche : adjudication du droit de pêche.*

L'autorisation du préfet paraît pleinement suffisante.

23° *Délits de pêche : demandes en remise d'amendes.*

Sans changement.

24° *Dispense de clapets sur les chaudières à vapeur.*

Compétence du préfet.

25° *Chemins de fer : vœux des assemblées délibérantes.*

D'après les circulaires des 18 septembre 1880 et 6 novembre 1888, les vœux des assemblées

délibérantes et toutes les demandes qui soulèvent des questions sur lesquelles l'administration supérieure doit statuer, doivent être adressées au ministre qui, seul, est chargé de l'instruction de ces affaires.

Cette manière de procéder a pour résultat de ne plus laisser à l'administration préfectorale le soin d'aviser en temps opportun les municipalités des décisions intervenues, de sorte que l'action des préfets est sensiblement amoindrie.

L'administration préfectorale devrait procéder elle-même à l'instruction de ces affaires, et ce ne serait que lorsque l'intervention de l'administration supérieure deviendrait nécessaire que le ministre serait saisi des résultats de l'instruction, pour être soumis au comité consultatif des chemins de fer. Ce mode de procéder aurait pour effet de répondre plus promptement aux demandes et aurait l'avantage de ne pas encombrer la correspondance d'affaires qui n'exigent pas une décision de l'administration supérieure.

26° *Chemins de fer d'intérêt local et tramways.*

Pas de changement, à notre avis.

27° *Tramways : autorisation de procéder à l'enquête publique lorsque la concession doit être donnée par l'État.*

Rien à changer.

28° *Approbation des projets d'exécution de tramways lorsque la concession est accordée par l'État.*

Rien à changer : le pouvoir concédant doit suivre l'exécution des travaux concédés.

29° *Mines. — Dispenses de réépreuve des machines à vapeur.*

Le préfet pourrait être compétent.

30° *Mines. — Autorisation de disposer du travail des recherches.*

Ces autorisations n'entraînent pas nécessairement concession, et l'opinion publique étant indifférente à ces travaux d'étude, le préfet pourrait sans inconvénient donner ces autorisations

qui faciliteraient la découverte des richesses minières, tout en réservant les concessions au ministre.

31° *Appareils à vapeur.*

Maintien du *statu quo,* en raison de l'existence auprès du ministre de la commission centrale des appareils à vapeur.

32° *Conseil local des ponts et chaussés : désignation de deux membres du conseil général. Approbation des délibérations.*

Le choix des deux membres pourrait être laissé au préfet. Quant à l'approbation, il y aurait lieu de maintenir le *statu quo.*

33° *Fonds de concours à encaisser au profit de l'État pour l'exécution de travaux publics ; délivrance des titres de perception.*

Quand une décision ministérielle a fixé le chiffre de la subvention à encaisser au titre « Fonds

de concours », il paraîtrait sans inconvénient de laisser au préfet le soin de délivrer les titres de perception, sans qu'il soit besoin de provoquer la délivrance de ces titres par le ministre.

34° *Approbation des adjudications autorisées par le ministre pour travaux imputables sur les fonds du Trésor, dans tous les cas où les soumissions ne renferment aucune clause extra-conditionnelle et où il n'aurait été présenté aucune réclamation ou protestation.*

Le décret du 13 avril 1861 avait donné aux préfets le pouvoir d'approuver les adjudications dans les conditions indiquées ci-contre. — Le décret du 18 novembre 1882 prescrit de soumettre les adjudications et réadjudications à l'approbation du ministre, sauf les exceptions spécialement autorisées ou résultant de dispositions particulières à certains services.

Il conviendrait de revenir à l'application du décret de 1861 qui comporte des restrictions suffisantes.

35° *Réclamations contre les élections des membres des commissions syndicales.*

Donner le droit de juger ces réclamations au préfet, ou plutôt au conseil de préfecture.

36° *Expropriation. — Désignation des avocats et avoués.*

Toute latitude pourrait être laissée à cet égard au préfet, sauf à laisser au ministre la question du règlement des honoraires, qui comporte ouverture d'un crédit.

MINISTÈRE DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE

1° *Subventions pour construction de maisons d'école.*

Il appartient au ministre seul de statuer sur les demandes de fonds de l'État.

2° *Approbation des impositions extraordinaires à titre obligatoire pour l'instruction primaire.*

Le préfet, après approbation des projets par le ministre de l'instruction publique, devrait pouvoir autoriser ces impositions.

3° *Création d'écoles et d'emplois.*

Pourrait être réservé au préfet dans les localités qui payent l'instruction primaire.

4° *Subventions aux communes pour entretien d'écoles facultatives.*

Sans changement.

5° *Concessions de livres et de matériel scolaire aux bibliothèques scolaires et aux écoles.*

Comme il s'agit d'une répartition générale, le ministre seul peut statuer.

6° *Nomination des comités d'inspection et d'achats de livres pour les bibliothèques scolaires et publiques.*

Ces nominations pourraient sans inconvénient être laissées au préfet.

7° *Règlement des budgets des écoles.*

Il y a un intérêt général à maintenir la réglementation du budget des écoles à l'administration centrale.

8° *Bourses d'enseignement primaire supérieur (écoles normales) : désignation des boursiers.*

Dans les lycées et collèges, pour les bourses de l'État, donner la répartition au préfet dans la limite de l'allocation donnée au département. Le droit de désignation devrait appartenir au préfet.

9° *Nomination de professeurs dans les écoles primaires supérieures.*

Pourrait être donnée au préfet, qui nomme déjà les délégués.

10° *Admission à la retraite et pensions de retraite des instituteurs. — Secours aux anciens instituteurs. — Allocation aux caisses des écoles. — Ouverture de cours d'adultes subventionnés.*

Le préfet pourrait être compétent pour toutes ces matières.

11° *Admission à la retraite des fonctionnaires de l'enseignement primaire.*

Même observation.

12° *Récompenses honorifiques aux instituteurs et institutrices.*

Rien à changer. Les décorations constituent une des prérogatives du gouvernement et elles n'en ont que plus de prix pour les bénéficiaires.

13° *Honorariat des instituteurs.*

On pourrait donner compétence au préfet qui statuerait, soit sur la simple proposition de l'inspecteur d'Académie, soit sur cette proposition et l'avis du conseil départemental de l'instruction primaire.

14° *Nomination des membres des comités de patronage des écoles primaires supérieures. — Révocation.*

Cette attribution pourrait être donnée au préfet qui connaît seul les personnes à nommer. C'est un moyen d'influence qu'il serait bon de lui donner.

15° *Écoles manuelles d'apprentissage : annexion d'internats.*

Pour ces écoles comme pour les autres écoles primaires, l'autorisation d'annexion d'internat devrait émaner du conseil départemental et non du ministre.

16° *Conseil départemental de l'enseignement primaire : frais de déplacement dus aux membres du conseil.*

Le préfet devrait être autorisé à faire payer ces frais, sans être obligé de soumettre chaque fois les états de frais à l'approbation du ministre.

17° *Sursis ou remises pour le paiement des sommes dues par les élèves des écoles normales en cas d'exclusion.*

Le préfet connaissant mieux que personne la situation des intéressés, c'est à lui qu'il doit appartenir d'accorder les sursis.

18° *Désignation de deux inspecteurs primaires pour faire partie du conseil départemental.*

Le préfet, président du conseil, peut nommer ces inspecteurs membres d'un conseil dont tous les autres membres appartiennent au département.

19° *Autorisation aux étrangers qui veulent exercer dans une école privée.*

Cette attribution ne saurait être retirée au ministre : c'est une question de nationalité.

20° *Collèges communaux. — Travaux.*

S'appuyant sur la loi du 3 juillet 1880 relative à la caisse des écoles, le ministre de l'instruction publique par une circulaire du 3 novembre 1882 a décidé : 1° qu'il appartenait aux autorités universitaires de statuer sur les affaires concernant les travaux destinés à des bâtiments scolaires, le recteur étant seul chargé de l'instruction, et le ministre de la décision ; 2° que, les travaux décidés, il appartenait au ministre d'approuver les travaux qui en sont la suite.

Le ministre semble avoir adopté une interprétation contraire aux droits des préfets. La loi du 3 juillet 1880 est en effet une loi de finances qui ne règle que les conditions à remplir pour emprunter ou pour obtenir des subventions à la caisse des écoles. Elle ne vise pas les décrets de décentralisation administrative qui confèrent aux

préfets le droit d'approuver les plans et devis des travaux communaux, quel qu'en soit le montant, et n'a pu apporter aucun changement à la jurisprudence établie. Il conviendrait, s'il en était autrement, qu'une entente eût lieu entre les ministres intéressés, et qu'une circulaire traçât les attributions des préfets en matière de travaux des collèges communaux.

Le droit d'approuver les plans, devis et projets de tous les travaux communaux appartenait antérieurement à l'autorité préfectorale, et aucune disposition législative n'a transporté ce droit au conseil général ou à la commission départementale.

Dans l'intérêt de la bonne et régulière expédition des affaires, il conviendrait de traiter les questions relatives aux collèges communaux comme tous les autres travaux intéressant les communes.

MINISTÈRE DES FINANCES

1° *Débits de tabac : éviction des gérants ; nomination, révocation des titulaires. Nomination aux bureaux de 1,500 fr. ou 2,000 fr.*

Éviction des gérants. — La décision que prend le préfet à cet égard devrait pouvoir être rendue immédiatement exécutoire.

Nomination des titulaires. — Les préfets nomment actuellement les titulaires des débits de tabac dont le produit ne dépasse pas 1,000 fr. A raison de l'importance acquise par les débits depuis 1852, il est désirable que ce produit soit élevé à 1,500 fr. et même à 2,000 fr. pour les nominations réservées aux préfets.

Révocation. — La révocation des débitants de 2e catégorie, dont la nomination appartient déjà aux préfets, pourrait, sans inconvénient, leur être donnée.

2° *Création de débits auxiliaires de papier timbré.*

Les préfets sont à même d'apprécier les besoins des populations et pourraient, sur l'avis des directeurs du département, statuer en pleine connaissance de cause sur les questions de cette nature.

3° *Recettes buralistes : nominations.*

On pourrait donner aux préfets la nomination des receveurs-buralistes de 2e catégorie, actuellement nommés par le directeur des contributions indirectes du département. Cette nomination serait faite sur une liste de trois candidats présentés par le directeur. Par assimilation avec les débitants de tabac, on pourrait étendre la compétence des préfets jusqu'aux recettes d'un produit inférieur à 1,000 fr. au lieu de s'arrêter à celles d'un produit de 800 fr. On pourrait même aller jusqu'aux recettes d'un produit inférieur à 2,000 fr. La révocation de ces agents devrait également appartenir au préfet.

4° *Nomination des receveurs municipaux des villes dont le revenu dépasse 300,000 fr.*

Cette nomination pourrait être attribuée au préfet, qui est à même d'apprécier les titres des candidats.

5° *Nomination des percepteurs de 5e classe et de 4e classe.*

La nomination de ces agents appartient aux préfets. Elle leur avait été en partie retirée, mais depuis quelque temps il semble qu'on veuille la leur rendre. On pourrait même leur donner la nomination d'une partie des percepteurs de 4e classe, puisque certains départements n'ont pas de percepteurs de 5e classe.

6° *Congés aux percepteurs au-dessus de 30 jours avec ou sans retenue. Congés accordés au trésorier général et aux receveurs des finances.*

Rien à changer. Les congés supérieurs à 30 jours peuvent occasionner des inconvénients dans le service, et supposent des motifs graves dont

il convient de laisser l'appréciation au pouvoir central.

7° *Vente d'arbres de la plantation des routes nationales. (Approbation des soumissions lorsqu'elles excèdent 500 fr.)*

Le préfet pourrait statuer sans inconvénient sur ces affaires.

8° *Concessions de carrières dans les forêts domaniales, quelle qu'en soit la forme, dont la durée doit être supérieure à 9 ans, mais pour lesquelles les annuités cumulées dépassent 500 fr.*

Il y aurait avantage à ce que l'autorité préfectorale statuât sur toutes ces questions au point de vue de la rapide exécution des affaires.

9° *Approbation des arrêtés prescrivant le remboursement des sommes dues à la Caisse des dépôts et consignations.*

Au préfet.

10° *Octrois municipaux : création et déplacement des bureaux de perception. Élévation du traitement des préposés en chef des octrois.*

La décision sur ces affaires d'intérêt local pourrait être utilement remise au préfet, sur l'avis conforme du directeur des contributions.

11° *Fixation du cautionnement des receveurs d'octroi.*

La nomination des préposés appartient au préfet : il serait naturel que leur cautionnement fût fixé par la même autorité.

12° *Approbation des budgets et compte du cadastre.*

Le budget du cadastre étant alimenté par les subventions du département, le préfet semblerait devoir être appelé à l'approuver.

13° *Dispenses aux percepteurs de résider au chef-lieu de la réunion.*

Sans changement.

14° *Personnel des finances, de l'enregistrement, des domaines et du timbre, des contributions directes et indirectes.*

Rien à changer.

15° *État de répartement des contingents entre les arrondissements et les communes sur le principal des contributions directes.*

Rien à changer.

16° *Nomination des avoués agrégés à l'agence judiciaire du Trésor.*

Cette nomination, qui porte sur des personnes de la localité, pourrait être laissée au préfet.

17° *Mainlevée du séquestre apposé sur les biens des contumax.*

Attribution à donner également au préfet.

18° *Approbation des arrêtés préfectoraux fixant*

à 500 fr. et au-dessus la redevance pour occupation temporaire du domaine public.

Rien ne s'oppose à ce que le préfet donne cette approbation, quel que soit le chiffre de la redevance. Le préfet est le représentant naturel des intérêts de l'État.

19° *Prorogation des délais pour présentation d'états de cotes irrecouvrables.*

Le préfet est à même de statuer en parfaite connaissance de cause à cet égard ; d'ailleurs, il a à ses côtés le conseil de préfecture, particulièrement compétent sur les questions relatives aux contributions directes.

20° *Importation de munitions : sociétés de tir.*

Rien à changer : motif d'intérêt général.

21° *Agents de change : nominations ; transmission avec avis du dossier des candidats.*

Rien à changer.

22° *Extraction de matériaux : fixation du prix lorsque la valeur des matériaux à extraire dépasse 500 fr.*

Cette attribution pourrait être donnée au préfet, après avis du directeur des domaines.

MINISTÈRE DES CULTES

1° *Dons et legs faits aux fabriques, lorsqu'il n'y a pas réclamation de la part des familles et que la valeur des libéralités n'excède pas 1,000 fr.*

2° *Dons et legs faits aux congrégations religieuses, lorsqu'il n'y a pas réclamation des familles et que la valeur des libéralités n'excède pas 300 fr.*

Il semble qu'il n'y aurait aucun inconvénient à élever la limite de valeur des libéralités sur lesquelles l'autorité préfectorale est compétente pour statuer, et même à étendre son pouvoir au cas où il y a opposition des familles, sauf à stipuler que sa décision pourra être frappée d'appel dans le délai de 2 mois à compter de la notification de cette décision aux intéressés.

3° *Dons et legs au-dessus de 300 fr. aux cures et aux séminaires.*

La limite pourrait être portée à 1,000 fr.

4° *Legs aux fabriques, de 1,000 fr., en cas de réclamation d'héritiers.*

Legs aux congrégations de 300 fr., en cas de réclamation, d'héritiers.

Sans changement.

5° *Donations entre vifs aux fabriques de sommes dépassant 1,000 fr.*

Sans changement.

6° *Faculté d'autoriser la vente et l'échange des biens des fabriques.*

Cette attribution pourrait être restituée à l'autorité préfectorale.

7° *Approbation des comptes et budgets des fabriques.*

Au préfet.

8° *Réorganisation des conseils de fabrique.*

Cette attribution pourrait sans inconvénient être donnée au préfet.

9° *Fabriques d'églises : biens restitués.*

L'envoi en possession pourrait être supprimé. Depuis l'arrêté de thermidor an XI, l'assiette des biens s'est trouvée complètement consolidée et rend inutile cette formalité, qui occasionne de longs retards dans la solution des affaires.

10° *Emprunts, ventes et échanges par les établissements ecclésiastiques ou religieux.*

La décision pourrait être laissée aux préfets dans des limites à déterminer.

11° *Création de cures, succursales ou vicariats.*
Autorisation d'oratoires particuliers.
Aliénation et acquisition d'immeubles appartenant aux fabriques.

Il n'y aurait pas d'inconvénient à donner compétence sur ces différents points aux préfets, en cas d'accord avec l'autorité religieuse.

12° *Secours pour constructions ou réparations de presbytères.*

Actuellement, ces secours sont accordés par le

ministre des cultes après avis du conseil général. Cependant l'article 4 du décret du 13 avril 1861 accordait aux préfets la disposition de la moitié du fonds de secours alloué aux budgets. Il conviendrait de leur restituer ce droit qu'ils exerceraient dans les mêmes conditions que le ministre des cultes.

13° *Secours individuels aux curés et desservants.*

Dans le même ordre d'idées, on pourrait conférer aux préfets le droit de disposer d'une partie du fonds de secours actuellement distribué par le ministre des cultes aux curés et desservants.

14° *Cultes réformés : ouverture d'un lieu du culte.*

Laisser la décision au préfet lorsqu'il y a entente entre l'autorité administrative et l'autorité ecclésiastique.

15° *Indemnité de logement aux desservants et pasteurs.*

Le préfet pourrait fixer cette indemnité.

16° *Grosses réparations aux églises et presbytères.*

Le préfet pourrait les autoriser pourvu qu'elles ne dépassent pas un chiffre qui serait ultérieurement fixé.

17° *Distraction des parties superflues des presbytères lorsqu'il y a opposition de la part de l'autorité diocésaine.*

Sans changement.

18° *Approbation des devis de travaux à exécuter aux édifices diocésains.*

Sans changement.

19° *Inscriptions dans les églises.*

Affaires rares et sans importance qui pourraient être décentralisées.

20° *Fondations de services de messes.*

Le préfet devrait être compétent pour approuver les conventions relatives aux fondations de messes.

21° *Création de paroisses lorsqu'il y a accord entre l'autorité communale, départementale et diocésaine.*

Attribution à donner aux préfets.

22° *Établissements religieux : mainlevée d'hypothèques.*

Actuellement il faut un décret pour autoriser les mainlevées. On pourrait décentraliser cet objet qui a déjà été dans la compétence des préfets, mais qui, en vertu de l'abrogation prononcée par la loi du 15 juillet 1840, se trouve replacé dans les attributions du gouvernement.

23° *Admissions à domicile. Naturalisation. Réintégration.*

Sans changement.

24° *Congés ecclésiastiques de plus d'un mois.*

Il semble qu'il n'y aurait aucun inconvénient à ce que le préfet puisse prononcer sur toutes les demandes, sauf à rendre compte de sa décision au ministre, lorsque ce congé serait de plus d'un mois. Une solution immédiate interviendrait ainsi plus rapidement.

25° *Nominations des vicaires généraux et curés de canton, ministres protestants et israélites.*

Affaires d'intérêt général, dont le règlement appartient à l'administration centrale.

26° *Acquisitions, aliénations, échange d'immeubles et aliénations de rentes concernant les fabriques, les congrégations et les cures. Emprunts pour ces établissements.*

Sans changement : motifs d'intérêt général.

MINISTÈRE DU COMMERCE

1° *Nomination des receveurs des postes dans les bureaux d'un produit inférieur à 1,000 fr.*

Le décret de 1852 ne fait mention que des bureaux de poste simples, parce que les services des postes et télégraphes étaient distincts, mais depuis la fusion, on ne peut s'expliquer pourquoi la nomination est laissée au préfet lorsque le bureau est exclusivement postal, et réservée au ministre lorsque le bureau est télégraphique ou devient composé, alors même que le produit n'atteint pas 1,000 fr. Il semble qu'il n'y aurait aucun inconvénient à ce que les préfets eussent le droit de nommer les receveurs et receveuses de tous les bureaux de poste, de télégraphe, de postes et télégraphes, dont le produit n'atteint pas le chiffre de 1,000 et même de 2,000 fr.

2° *Nomination des facteurs des postes et télégraphes.*

Les préfets ont la nomination des facteurs des postes en vertu du décret de 1852 : il semble que depuis la fusion des services postaux et télégraphiques, il n'y aurait aucun inconvénient à leur donner le même droit en ce qui concerne les facteurs des télégraphes et à l'étendre même à tous les agents inférieurs du service.

3° *Nomination des facteurs des postes sur les voies ferrées.*

Au préfet.

4° *Nomination des facteurs des télégraphes.*

Le recrutement de ces agents devrait se faire comme celui des facteurs des postes. Le préfet trouverait là le moyen de donner satisfaction à des candidatures locales très dignes d'intérêt.

5° *Demandes de création de bureaux de postes,*

ou modification des circonscriptions des bureaux existants.

Le ministre seul a qualité pour statuer, car c'est lui seul qui peut prononcer, d'après les crédits dont il dispose.

6° *Autorisation, sur l'avis du service technique et des autres services compétents, de l'établissement de lignes téléphoniques et télégraphiques privées.*

Il semble que le préfet pourrait être chargé, sous sa propre responsabilité, d'assurer toutes les mesures nécessaires pour la délivrance des autorisations sollicitées. Ainsi serait évité le double envoi de demandes avant et après l'autorisation. Le ministre serait seulement avisé après décision.

7° *Création de boîtes aux lettres.*

Il pourrait être avantageux, au point de vue de la rapidité des décisions, de laisser au préfet la faculté d'autoriser, sur l'avis conforme du directeur du département, la création de boîtes aux

lettres dans les communes dont les conseils municipaux ont voté les fonds nécessaires.

8° *Caisses d'épargne : autorisation d'élever à 8,000 fr. le maximum des dépôts faits par les institutions de coopération, de bienfaisance et autres sociétés de même nature.*

Sans changement.

9° *Fixation du cautionnement des caissiers et sous-caissiers des caisses d'épargne.*

Sans changement. Toutefois, pour les établissements nouvellement créés, rien ne paraît s'opposer à ce que le cautionnement soit fixé par le préfet.

10° *Création des caisses d'épargne et des succursales.*

Sans changement.

11° *Emploi des fonds des caisses d'épargne.*

Actuellement, les caisses d'épargne ne peuvent

faire aucun prélèvement sur le fonds de dotation sans une autorisation ministérielle. La fortune de ces établissements semblerait suffisamment garantie si les conseils de direction pouvaient, sur l'autorisation du préfet, prélever sur la dotation, pour faire face à des dépenses extraordinaires, une somme qui ne pourrait excéder annuellement le dixième de cette dotation.

12° *Poids et mesures : obligation de soumettre les arrêtés préfectoraux à l'approbation ministérielle, sauf ceux relatifs aux itinéraires annuels des vérificateurs.*

Les circonstances locales pourraient permettre aux préfets d'apprécier utilement les mesures à prendre.

13° *Vérificateurs des poids et mesures : congés.*

Une circulaire du ministre des finances en date du 5 novembre 1889 a délégué aux préfets le droit d'accorder aux percepteurs des congés, avec ou sans retenue, jusqu'à concurrence de 30 jours.

Le même droit semble pouvoir être attribué aux préfets en ce qui concerne le personnel de la vérification des poids et mesures. Le vérificateur en chef serait consulté, préalablement à toute décision, sauf le cas d'urgence.

14° *Réparations au mobilier et au matériel des bureaux de vérification.*

Le préfet pourrait autoriser ces réparations, sur l'avis conforme des vérificateurs en chef.

15° *Chambres de commerce : approbation des élections.*

Le préfet, sauf le cas de protestation, pourrait approuver les élections.

16° *Approbation du budget de la Chambre de commerce.*

Le préfet pourrait, sans inconvénient, approuver ce budget, sauf à recevoir préalablement du ministre avis du nombre de centimes spéciaux

sur les patentes applicables aux dépenses de la Chambre de commerce.

17° *Conseils de prud'hommes : obligation de soumettre au ministre les arrêtés de publication des listes des électeurs, et de convocation des électeurs.*

Le préfet pourrait être compétent.

18° *Travail des enfants et des filles mineures dans les manufactures : nomination de l'inspecteur divisionnaire.*

La compétence de l'inspecteur divisionnaire s'étendant sur plusieurs départements, le ministre seul peut nommer ce fonctionnaire.

19° *Établissements dangereux, incommodes ou insalubres de 1re classe. — Dépôts de dynamite.*

Les dépôts et débits de dynamite, classés en trois catégories, au point de vue de l'instruction préalable, sont soumis, quant à l'approbation

ministérielle, à la même règle, qu'il s'agisse d'un dépôt inférieur à 5 kilogr. ou supérieur à 50 kilogr. Or, en matière de travaux publics, il est arrivé qu'un entrepreneur, ayant besoin d'avoir en dépôt de 5 à 20 ou 25 kilogr. de dynamite, n'a obtenu l'autorisation que quand son entreprise était déjà terminée. Pour éviter ces retards, le préfet devrait donc être compétent, comme en toute matière d'établissements insalubres, pour les dépôts de 1re et 2e catégories. Le sous-préfet serait compétent pour ceux de 3e.

20° *Eaux minérales : autorisation d'exploiter les sources et de vendre les eaux.*

Le préfet, après avoir pris l'avis du conseil d'hygiène et celui des ingénieurs des ponts et chaussées et du service hydraulique, pourrait accorder ces autorisations.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE

1° *Nomination des gardes forestiers du domaine de l'État.*

Il y aurait intérêt à ce que cette nomination fût laissée au préfet.

2° *Fixation des dommages au domaine forestier.*

Maintien du *statu quo.*

3° *Fixation des frais de régie des bois communaux.*

La base de ces frais étant fixée par les instructions, il semblerait sans inconvénient que le préfet pût arrêter le décompte, sans recourir à l'intervention du ministre.

4° *Remise en vente des coupes invendues.*

Il y aurait avantage à ce que l'autorité préfecto-

rale statuât sur ces questions. L'expédition des affaires y gagnerait en rapidité.

5° *Forêts : autorisation de coupes extraordinaires dans les bois communaux.*

Lorsque, au point de vue forestier, le conservateur des forêts ne voit pas d'inconvénient à ce que les coupes extraordinaires dans les bois communaux soient autorisées, le préfet, tant qu'il aura la tutelle des communes, devrait être chargé de statuer.

6° *Concours hippiques : approbation du programme et nomination du jury.*

Les bases du programme étant arrêtées de concert avec le directeur des haras de la région, qui propose lui-même les membres du jury, on ne voit pas l'utilité de l'envoi au ministère.

7° *Programmes des courses et des concours de bestiaux.*

Affaires où l'intérêt local prédomine et qu'il conviendrait de remettre à la décision des préfets.

8° *Sociétés d'agriculture : autorisation des dons et legs.*

Attribuer au préfet le droit d'autorisation.

9° *Associations agricoles, comices agricoles : approbation des statuts.*

Il ne semble pas qu'il y ait lieu de soumettre au ministre les statuts reconnus conformes aux spécimens contenus dans la circulaire du 11 novembre 1882, sous la réserve de demander son avis dans les cas spéciaux. Si les statuts sont conformes aux spécimens, le préfet pourrait les approuver.

10° *Enseignement agricole : programme des conférences.*

On ne voit pas l'utilité d'une approbation ministérielle pour ces programmes, le préfet pouvant mieux apprécier le genre de conférences qu'il y a lieu de faire dans son département.

11° *Nomination des membres du comité de sur-*

veillance et de perfectionnement des écoles pratiques d'agriculture.

Sans changement.

12° *Autorisation d'homologuer les procès-verbaux de récolement des travaux de barrage pour prises d'eaux dans les cours d'eau non navigables ni flottables, lorsque les dispositions prescrites par l'arrêté réglementaire n'ont pas été observées.*

Le préfet pourrait sans inconvénient statuer sur toutes les affaires de l'espèce. On abrégerait ainsi les délais de l'instruction et on simplifierait les écritures.

13° *Autorisation de foires et marchés : obligation de rendre compte au ministre.*

Le conseil général étant appelé à statuer, le préfet pourrait seul assurer l'exécution de ces décisions.

II. — DÉCENTRALISATION EN FAVEUR DES SOUS-PRÉFETS

Nous avons pris pour cadre de cette étude le titre II d'un projet de loi déposé, en 1887, par M. Goblet, alors ministre de l'intérieur.

Nous continuons de raisonner, bien entendu, dans l'hypothèse où la tutelle des communes serait laissée aux agents du pouvoir central, au lieu d'être attribuée aux élus du département.

ART. 6. — *Les sous-préfets règlent les budgets des communes dont les revenus ordinaires n'excèdent pas 10,000 fr., lorsque ces budgets ne prévoient pas d'autres ressources extraordinaires que celles qui ont déjà été autorisées par l'autorité compétente. Toutefois, ils autorisent dans les mêmes communes les centimes extraordinaires pour insuffisance de revenus destinés à couvrir les dépenses obligatoires.*

Si la tutelle préfectorale est maintenue, les affaires communales importantes doivent lui être

laissées ; mais en est-il de même lorsque ces affaires ne semblent pas devoir engager gravement l'avenir ? En substituant pour ces matières l'autorité du sous-préfet à celle du préfet, n'obtiendrait-on pas une solution plus rapide ?

Les adversaires de la compétence du sous-préfet en matière de budgets communaux font valoir les considérations suivantes :

« La situation financière des communes, disent-ils, doit être constamment contrôlée. La bonne gestion des finances communales est la condition première de toute bonne administration communale. A la préfecture seulement se trouvent tous les éléments d'appréciation nécessaires pour exercer ce contrôle d'une manière efficace. D'autre part, le préfet étant chargé d'assurer l'exécution des obligations qui incombent aux communes, il semble logique de lui laisser la mission de surveiller et d'arrêter l'emploi des fonds communaux.

« Le règlement des budgets des communes nécessite une expérience et une habitude de lire dans les comptes des receveurs municipaux, que n'ont généralement ni les sous-préfets, ni les employés des sous-préfectures.

« Le sous-préfet, étant directement soumis aux influences locales, aurait une certaine difficulté à arrêter les municipalités dans la voie fâcheuse des grands travaux sur fonds réservés, préjudiciables aux intérêts communaux.

« Et puis, le règlement des budgets des communes par les sous-préfets ne constituerait guère un avantage appréciable, car le préfet devrait procéder, après le sous-préfet, à un nouvel examen du budget pour reconnaître s'il a été bien réglé et le rectifier au besoin.

« Enfin, il convient d'assurer les mêmes garanties au règlement du budget de toutes les communes, quelle que soit l'importance de leurs revenus. »

Certaines personnes voudraient introduire dans le texte de l'article, après les mots « 10,000 francs », cette phrase : *à l'exception des chefs-lieux de canton.* « C'est en effet, disent-elles, dans les chefs-lieux de canton que sont habituellement centralisées les notabilités dirigeantes et les moyens d'action en vue des consultations du suffrage universel. Il y aurait grand inconvénient à soustraire ces localités à l'autorité admi-

nistrative des préfets, quel que soit le chiffre de leurs revenus ordinaires. En réservant aux préfets, par le règlement des budgets, la possibilité légale d'intervenir dans les affaires communales et de posséder une part d'influence, l'intérêt politique serait sauvegardé. »

D'autres proposent de donner au sous-préfet le droit d'autoriser les *dépenses facultatives*, chaque fois que le total de ces dépenses, déjà couvertes par une imposition extraordinaire, n'excéderait pas le total de l'année précédente, et qu'il ne serait créé aucun nouvel article de dépenses facultatives.

En somme, n'y aurait-il pas avantage, en général, à forcer le sous-préfet à examiner de près la gestion financière des communes rurales ? On lui donnerait de ce chef sur la grande majorité des municipalités de son arrondissement une facilité de surveillance et un moyen d'influence très considérables. L'opinion a même été soutenue que le sous-préfet devrait être chargé de régler les budgets des communes jusqu'à concurrence de 30,000 fr., car c'est ce chiffre qui délimite la compétence du conseil de préfecture et de la

Cour des comptes : le préfet serait ainsi seulement chargé de la réglementation des budgets qui ressortissent à cette dernière juridiction.

ART. 7. — *Les sous-préfets approuvent les comptes de ces mêmes communes.*

Les observations qui ont été formulées à l'article précédent peuvent être renouvelées ici.

ART. 8. — *Ils approuvent, dans les conditions prévues par l'article 142 de la loi du 5 avril 1884, pour les communes indiquées à l'article 6 :*

1° *Les contributions extraordinaires qui dépasseraient* cinq centimes, *sans excéder le maximum fixé par le conseil général, et dont la durée, excédant 5 ans, ne serait pas supérieure à 30 ans ;*

2° *Les emprunts remboursables sur les mêmes contributions extraordinaires dans un délai n'excédant pas 30 ans.*

On peut trouver excessif d'étendre la compétence des sous-préfets à des contributions et à des emprunts d'aussi longue durée.

Art. 9. — *Les sous-préfets règlent les budgets et approuvent les comptes :*

1° *Des hôpitaux et hospices des communes visées dans l'article 6 ;*

2° *Des hôpitaux et hospices des autres communes, lorsque leur revenu n'excède pas 20,000 fr.*

Cet article pourrait être augmenté de la façon suivante :

« Le sous-préfet approuve : 1° les baux à ferme des établissements de bienfaisance dont la durée n'excède pas 18 ans ; 2° les marchés de fournitures de ces établissements dont la durée n'excède pas une année.

« Le sous-préfet peut dispenser la commission administrative de procéder à l'adjudication et l'autoriser à traiter de gré à gré avec les fournisseurs, lorsqu'il sera établi qu'il y a avantage pour les finances des établissements charitables à permettre cette dérogation à la règle générale.

« Le sous-préfet autorise les travaux de construction, de réparation et d'entretien sur les propriétés de ces établissements jusqu'à concurrence

de *un dixième* des revenus ordinaires dans le même exercice. »

Toutefois on peut formuler, sur l'ensemble de l'article, la réserve générale suivante : Un hospice, doté de 50,000 fr. de rentes, dans une commune ayant moins de 10,000 fr. de revenus, serait donc administré en dehors du préfet. Cette disposition paraît inadmissible, car les sous-préfets n'auraient pas les moyens nécessaires pour contrôler exactement les comptes de ces établissements, et il pourrait s'ensuivre, pour la fortune personnelle de ces derniers, de redoutables inconvénients.

Art. 10. — *Le revenu d'une commune ou d'un établissement hospitalier est réputé atteindre 10,000 fr. ou 20,000 fr., lorsque les recettes ordinaires constatées dans les comptes se sont élevées à ces sommes pendant les trois dernières années.*

Il n'est réputé être descendu au-dessous de 10,000 fr. ou 20,000 fr. que lorsque, pendant les trois dernières années, les recettes ordinaires sont restées inférieures à ces sommes.

Pas d'observations.

Art. 11. — *Ils approuvent les marchés de gré à gré et les devis des travaux des communes, dans le cas où ces plans et devis ne sont pas dispensés d'approbation, lorsque la dépense doit être couverte soit par des ressources déjà régulièrement approuvées, soit par des ressources que le sous-préfet est compétent pour approuver lui-même, et sauf le cas où l'approbation est réservée actuellement à une autorité autre que celle du préfet.*

L'approbation des marchés de gré à gré par les sous-préfets pourrait être limitée à un chiffre ferme, 500 fr. par exemple, afin qu'en l'absence de tout comité composé d'hommes compétents, ils ne puissent, eu égard à des travaux trop importants, assumer une responsabilité grave et compromettre les intérêts dont ils ont la charge.

Art. 12. — *Les sous-préfets nomment aux fonctions suivantes :*

1° *Préposés en chef de l'octroi des communes visées à l'article 6 ;*

2° *Membres des commissions administratives des établissements de bienfaisance dont ils ap-*

prouvent le budget, dans les cas où cette nomination a été réservée aux préfets par la loi du 5 août 1879 ;

3° *Membres des conseils de fabrique des communes dont ils approuvent le budget, lorsque cette nomination appartient au préfet, en vertu du décret du 30 décembre 1809.*

Ces nominations sont parfois délicates. Si le sous-préfet est bien placé pour rechercher les personnes aptes à remplir ces fonctions, le préfet est mieux à même de faire ces nominations, qui intéressent son action dans le département tout entier et qui peuvent soulever des discussions dont souffrirait l'autorité du sous-préfet. Celui-ci est trop directement mêlé aux querelles locales pour qu'il n'y ait pas avantage à ce qu'une autorité plus haute conserve ces attributions.

En ce qui concerne les conseils de fabrique, le sous-préfet n'a peut-être pas une autorité suffisante pour négocier avec l'épiscopat.

Pour les *préposés en chef de l'octroi,* on peut faire l'objection suivante : le préfet, actuellement, ne nomme ces agents qu'après avis du directeur

des contributions indirectes. Le sous-préfet a-t-il qualité pour entrer en rapport direct avec ce chef de service ?

ART. 13. — *Dans toutes les communes de l'arrondissement, les sous-préfets approuvent les délibérations des conseils municipaux ayant pour objet :*

1° *Le changement d'affectation de propriétés communales déjà affectées à un service public, à l'exception de celles qui sont consacrées au culte par application de la loi du 18 germinal an X ;*

2° *Les taxes particulières dues par les habitants ou propriétaires pour l'affouage et réparties par le conseil municipal, conformément à l'article 140 de la loi du 5 avril 1884 ;*

3° *Les tarifs des droits de place dans les halles et marchés et des droits de pesage, jaugeage et mesurage, lorsqu'ils sont établis dans les conditions fixées par arrêté préfectoral ;*

4° *Les tarifs de concession dans les cimetières, lorsqu'ils sont établis dans les mêmes conditions ;*

5° *Les tarifs des pompes funèbres.*

Le tarif des pompes funèbres peut donner lieu à des difficultés entre les mairies et les fabriques. Une correspondance parfois délicate peut s'engager à ce sujet entre l'administration et l'autorité diocésaine. Il paraît donc préférable de ne pas donner au sous-préfet l'approbation de ces tarifs et de la laisser au préfet, qui a plus d'autorité pour statuer définitivement sur ces matières.

Additions diverses à l'article 13 :

On pourrait donner aux sous-préfets le droit d'approuver les délibérations des conseils municipaux ayant pour objet :

L'aliénation et l'échange d'objets mobiliers ;

L'acquisition d'immeubles, lorsque la dépense doit être couverte, soit par des ressources régulièrement approuvées, soit par des ressources que le sous-préfet est compétent à approuver lui-même ;

L'aliénation et l'échange d'immeubles dont la valeur n'excède pas 3,000 fr. ;

L'acceptation dans les mêmes limites de dons et legs faits aux communes, à charge de conditions, lorsqu'ils ne donnent pas lieu à réclamation ;

Le placement de fonds ;

La translation des cimetières communaux, lorsque l'enquête *de commodo et incommodo* n'a donné lieu à aucune réclamation, lorsque l'avis du commissaire enquêteur est favorable, et lorsque le conseil d'hygiène a approuvé la translation ;

Les tarifs des droits de place et de stationnement.

ART. 14. — *Les sous-préfets approuvent les budgets et comptes des bureaux de bienfaisance, ainsi que les délibérations des commissions administratives des établissements de bienfaisance ayant pour objet :*

1° *L'aliénation ou l'échange des biens dont la valeur n'excède pas le dixième des revenus ordinaires de ces établissements ;*

2° *L'acquisition, dans les mêmes limites, d'immeubles destinés aux services hospitaliers ;*

3° *Les baux et fermes dont la durée n'excède pas 18 ans ;*

4° *Les travaux dont la dépense, totalisée avec celle des travaux de même nature, dans le même*

exercice, n'excède pas le dixième des revenus de ces établissements;

5° *Les acquisitions, ventes et échanges d'objets mobiliers;*

6° *Les marchés de fournitures et d'entretien dont la durée n'excède pas une année;*

7° *L'acceptation des dons et legs faits à ces établissements, lorsque la valeur n'excède pas 3,000 fr. et qu'ils ne donnent pas lieu à réclamation;*

8° *Le placement de fonds.*

A propos de l'aliénation ou de l'échange des biens des établissements de bienfaisance, nous avons à faire la remarque suivante:

Cette autorisation serait contraire aux articles 68 et 69 de la loi de 1884, qui oblige le préfet à statuer en conseil de préfecture pour toute aliénation faite par les communes, *a fortiori* par les établissements de bienfaisance.

Cette disposition constitue pour les pauvres une sérieuse garantie. Pour transporter du préfet au sous-préfet le droit d'autorisation en ces matières,

il faudrait abroger préalablement les dispositions de la loi concernant l'approbation du conseil de préfecture.

Quant au placement des fonds, il conviendrait de spécifier qu'il s'agit seulement de placements au Trésor ou en rentes sur l'État. Pour les placements en prêts particuliers, le préfet seul devrait être compétent.

Addition à l'article 14 :

Ajouter un paragraphe ainsi conçu :

Approbation de toutes les adjudications, sauf le cas où elles sont réservées actuellement à une autorité autre que celle du préfet.

Seconde addition :

Attribuer au sous-préfet la faculté d'autoriser les dons et legs faits aux pauvres dans les communes dépourvues de bureau de bienfaisance, lorsque la valeur de ces libéralités n'excède pas 3,000 fr. et qu'elles ne donnent pas lieu à réclamation.

ART. 15. — *Les sous-préfets règlent le service intérieur dans les bureaux de bienfaisance.*

On pourrait ajouter la disposition suivante :

Réglementation du service intérieur des hospices, quelle que soit l'importance du revenu de ces établissements.

ART. 16. — *Les sous-préfets règlent les budgets et approuvent les comptes des sociétés de charité maternelle. Ils approuvent l'acceptation des dons et legs faits à ces sociétés et aux sociétés de secours mutuels lorsque ces dons et legs n'excèdent pas 1,000 fr. et ne donnent pas lieu à réclamation.*

ART. 17. — *Ils approuvent les versements votés par les sociétés de secours mutuels pour la création ou l'accroissement de leurs fonds de retraites.*

ART. 18. — *Ils approuvent, dans des maisons d'arrêt, de justice et de correction, les dépenses suivantes : — Rations et fournitures supplémentaires. — Secours de route aux libérés. — Frais de traitement dans les hôpitaux et asiles. — Frais de chaussures aux détenus voyageant à pied.*

ART. 19. — *Ils règlent les pensions de retraite des employés des communes et des établissements charitables, ainsi que celles des sapeurs-pompiers communaux.*

Les liquidations de retraite sont souvent difficiles à faire; elles nécessitent une connaissance approfondie des règlements, une longue expérience, et l'urgence n'est pas telle, que l'attribution au sous-préfet en soit nécessaire.

ART. 20. — *Les sous-préfets nomment, dans toutes les communes de leur arrondissement, et sur la présentation des chefs de service s'il y a lieu, aux emplois suivants :*

1° *Débitants de poudres à feu.*

2° *Lieutenants de louveterie.*

Il n'y en a pas toujours un par arrondissement. Un lieutenant est chargé quelquefois de plusieurs arrondissements. Dans ces conditions, il ne peut évidemment être commissionné que par le préfet.

3° *Gardes forestiers des communes et des établissements publics.*

Les gardes forestiers étant souvent changés d'arrondissement par mesure disciplinaire, il importe que le préfet seul ait toujours la haute main sur eux. De plus, le sous-préfet serait trop assiégé de demandes, et il serait à craindre qu'il ne cédât trop facilement aux influences locales. D'ailleurs, le sous-préfet ne peut être compétent que si le chef de service qui a instruit les demandes des candidats réside dans l'arrondissement, et si les mouvements de fonctionnaires, qui doivent résulter des nominations à faire, ne peuvent s'étendre au delà des limites de l'arrondissement. Or, ce n'est pas là le cas pour les gardes forestiers, puisque le conservateur des forêts, qui est leur chef de service, ne réside jamais au chef-lieu de l'arrondissement et que le mouvement de ces agents s'étend généralement sur l'ensemble du département.

4° *Membres des jurys médicaux.*

5° *Directeurs des bureaux publics pour le conditionnement des laines et soies.*

6° *Médecins des épidémies.*

Pour bien fonctionner, le service des épidémies exige une grande cohésion. Il serait préférable que le préfet conservât la nomination de tous les médecins qui en sont chargés.

7° *Gardiens de salines.*

8° *Membres des commissions cantonales de statistique.*

9° *Membres des chambres consultatives d'agriculture.*

Il ne semble pas utile de donner au sous-préfet cette attribution. La composition des chambres consultatives d'agriculture intéresse l'action du préfet sur l'ensemble du département. De plus, la nomination des membres par le préfet ne peut qu'augmenter le prix de leurs fonctions.

10° *Membres des conseils d'hygiène de l'arrondissement.*

11° *Directeurs et professeurs dans les écoles de dessin, et conservateurs des musées des villes.*

Les municipalités ont une tendance très marquée à échapper à l'autorité préfectorale pour les affaires concernant les écoles de dessin et les musées : peut-être y aurait-il lieu de conserver à un pouvoir d'un rang plus élevé que le sous-préfet la nomination des directeurs, professeurs et conservateurs.

12° *Membres des commissions de surveillance des maisons d'arrêt, de justice et de correction.*

13° *Délégués de l'administration chargés de faire partie des commissions de révision et de jugement pour la confection des listes électorales.*

14° *Délégué spécial chargé, en vertu de l'article 85 de la loi du 5 avril 1884, d'accomplir, en cas de refus ou de négligence d'un maire, l'un des actes qui lui sont prescrits par la loi.*

La mission de *délégué spécial* est très délicate. Elle suppose l'existence dans la commune de dif-

ficultés et de conflits qui peuvent rendre difficile l'intervention directe des sous-préfets. Peut-être vaudrait-il mieux laisser cette attribution au préfet.

15° *Les simples préposés d'octroi.*

Les partisans de l'extension des attributions des sous-préfets proposent les additions suivantes :

Agrément des cantonniers communaux;

Nomination des cantonniers du service vicinal;

Nomination des médecins et pharmaciens cantonaux et établissement des circonscriptions médicales ;

Nomination des titulaires des débits de tabac dont le produit annuel n'excède pas 150 fr. ;

Agrément des gérants de tous les débits, quelle qu'en soit l'importance ;

Nomination des membres des comités de patronage des écoles maternelles;

Nomination des experts chargés d'évaluer les dommages causés par la grêle, les inondations, en cas de réclamation des sinistrés ;

Nomination des commissions cantonales d'hygiène prévues par l'arrêté du 18 décembre 1848 ;

Donner au sous-préfet le droit, en cas d'urgence, de suspendre les maires et adjoints pour une durée de 8 jours, sauf à en référer immédiatement au préfet ;

Nomination des inspecteurs de la pharmacie ;

Révocation des gardes particuliers dont la nomination est subordonnée à l'agrément du sous-préfet ;

Nomination des membres de la commission de surveillance des asiles d'aliénés ;

Nomination des médecins chargés de la protection du premier âge.

Au contraire, les adversaires de l'extension de la compétence des sous-préfets présentent cette objection :

Il serait à craindre que, pour la nomination à des emplois rétribués, le sous-préfet ne fût trop facilement soumis aux sollicitations locales, et que son manque d'expérience ne le poussât souvent à faire des nominations inconsidérées, qui pourraient avoir de fâcheuses conséquences. Quant aux nominations honorifiques, l'importance qu'y

attachent les titulaires eux-mêmes tient uniquement à l'intervention préfectorale. Il serait donc préférable de ne rien changer en ces matières.

ART. 21. — *Les sous-préfets statuent sur les matières suivantes :*

1° *Autorisations de transport de corps d'un arrondissement ou d'un département dans un autre et à l'étranger.*

2° *Congés aux commissaires de police n'excédant pas 15 jours.*

3° *Congés n'excédant pas 15 jours aux employés des maisons d'arrêt, de justice et de correction.*

4° *Autorisations de fabriques d'eaux minérales artificielles.*

5° *Autorisation de dépôts d'eaux minérales naturelles ou artificielles.*

6° *Approbation des adjudications pour la mise en ferme des bacs.*

7° *Vente sur les lieux des produits façonnés provenant des bois des communes et des établisse-*

ments publics, quelle que soit la valeur de ces produits.

Additions proposées :

Assurance contre l'incendie des bâtiments communaux ou appartenant aux hospices.

Autorisation d'ouvrir des marchés d'approvisionnement.

Affaires concernant le service vicinal : permissions de voirie ; arrêtés d'alignement relatifs aux chemins vicinaux ; fixation des dates d'ouverture et de clôture des prestations.

Autorisation de bâtir sur les chemins de grande communication et d'intérêt commun, en l'absence de plans approuvés, mais après avis conforme du maire et de l'agent voyer en chef.

Transactions en matière de contraventions d'octroi, conformément à l'article 83 de l'ordonnance du 9 décembre 1814.

8° *Autorisation de bateaux particuliers.*

9° *Ouverture d'enquêtes ; fixation de leur durée d'après les règlements en vigueur et nomination*

des commissaires enquêteurs, sauf en matière de travaux de l'État.

Additions proposées :

Admissions d'office dans les hospices et hôpitaux des malades privés de ressources, conformément à l'article 1er de la loi du 7 août 1851, sauf ratification par le préfet dans les 24 heures.

Fixation du jour des élections partielles des conseils municipaux, après avis du préfet.

Autorisation des établissements insalubres de 1re et 2e classe, sauf recours au conseil de préfecture.

Droit de statuer dans les cas prévus par l'article 5 de la loi du 21 juillet 1881 (police sanitaire des animaux), qui requièrent toujours des mesures urgentes. (Séquestration des animaux domestiques atteints de maladies contagieuses.)

Congés n'excédant pas un mois aux vérificateurs des poids et mesures, sur avis conforme du chef hiérarchique.

Brevets d'invention. Ces brevets pourraient très bien être déposés à la sous-préfecture au lieu

de la préfecture. Le sous-préfet serait autorisé à transmettre le dossier au ministre du commerce et de l'industrie.

Modification de la loi de 1884 quant aux attributions de police, formulées dans les paragraphes 14, 5, 6 et 8 de la loi. Déléguer aux sous-préfets le droit d'approuver les arrêtés municipaux en la matière.

ART. 22. — *Les sous-préfets légalisent, sans les faire certifier par les préfets, les signatures données dans les cas suivants :*

1° *Actes de l'état civil.*

2° *Certificats de vie, d'indigence, de bonne vie et mœurs.*

3° *Certificats de libération du service militaire.*

4° *Pièces destinées à constater l'état de soutien de famille.*

ART. 23. — *Ils délivrent les permis de chasse, les passe-ports, les autorisations de mise en circulation des voitures publiques, et des loteries de bienfaisance jusqu'à concurrence de 2,000 fr.*

La délivrance des passe-ports ne paraît pas

devoir être attribuée aux sous-préfets. Pour les passe-ports à l'étranger, le préfet a à sa disposition des moyens d'information plus complets pour s'assurer de l'identité des personnes et, par suite, pour accorder ou refuser les passe-ports en connaissance de cause. La délivrance des passe-ports à l'intérieur, avec secours de route, peut soulever des difficultés budgétaires de la part d'un autre département. Il semble donc préférable de laisser au préfet cette attribution.

ART. 24. — *Ils autorisent les battues pour la destruction des animaux nuisibles en dehors des cas où cette attribution appartient aux maires.*

ART. 25. — *Les sous-préfets rendent compte de leurs décisions au préfet, qui peut les annuler, soit d'office, soit sur la réclamation de toute partie intéressée.*

En cas d'annulation, le préfet évoque l'affaire et statue au fond.

Il doit statuer dans le délai d'un mois ; faute d'avoir statué dans ce délai, la réclamation est

considérée comme rejetée, et le recours tel que de droit ouvert à la partie intéressée.

Le droit de contrôle et d'appel donné au préfet semble une garantie suffisante pour sauvegarder l'esprit de justice, de sagesse, d'opportunité que le sous-préfet devra apporter dans l'exercice de ses attributions et la gestion des intérêts particuliers.

On pourrait même limiter le droit de recours des décisions des sous-préfets aux questions d'affaires et ne pas l'étendre aux questions de personnel.

Cet article toutefois a été fort discuté. Les adversaires de l'article prétendaient qu'il ne devait y avoir, en matière administrative, qu'une seule responsabilité envers le ministre compétent : celle du fonctionnaire qui prend une décision ou qui signe un acte. « Si le préfet, disent-ils, continue à être responsable des actes faits par le sous-préfet, il n'y a aucune amélioration, car il est obligé d'instruire à nouveau les affaires déjà instruites par son subordonné. C'est une grande complication, et une complication qui rend pres-

que la loi inutile. Le ministre seul devrait pouvoir réformer les actes du sous-préfet. »

On objecte encore qu' « il est impossible d'exiger que le sous-préfet rende compte au préfet de tous ses actes. Cette mesure donnerait lieu à des écritures nombreuses, à des pertes de temps, et serait un obstacle à la bonne marche du service. Il serait préférable de modifier cet article, en disant que les sous-préfets rendront compte de leurs décisions au préfet, soit sur sa demande, soit sur la réclamation de toute partie intéressée. »

Voici maintenant quelques dispositions additionnelles que l'on pourrait introduire dans la loi, et qui ne rentrent pas dans les différents articles que nous venons d'examiner :

1° Peut-être serait-il possible, tout en augmentant expressément certaines attributions des sous-préfets, de décider d'une façon générale qu'ils sont en quelque sorte les substituts administratifs du préfet, et que, sous sa direction et sa responsabilité, ils peuvent signer et agir par délégation, ainsi que cela se pratique actuellement pour le secré-

taire général et même pour les conseillers de préfecture. Il appartiendrait au préfet, suivant la connaissance qu'il aurait de la valeur, de la prudence et des aptitudes de ses collaborateurs, d'étendre plus ou moins *la délégation* qu'il accorderait à chaque sous-préfet.

2° Le sous-préfet pourrait être chargé d'autoriser, sur l'avis préalable de l'évêque, l'acceptation des dons et legs faits aux fabriques, lorsque ces libéralités n'excéderaient pas 1,000 fr. et ne seraient grevées que de l'acquit de fondations pieuses dans les églises paroissiales. Dans les cas où ces dons et legs contiendraient des dispositions au profit des communes, des hospices ou des bureaux de bienfaisance, la compétence du préfet serait maintenue.

3° Retrait des fonds communaux placés au Trésor. — Actuellement, le sous-préfet ne délivre des mandats de remboursement que jusqu'à concurrence de deux douzièmes des recettes ordinaires, ou dans la limite de 1,000 fr., si les deux douzièmes sont supérieurs à ce chiffre. Il pourrait

parfaitement, comme le préfet lui-même, délivrer cette autorisation sans aucune restriction.

4° Approbation des dépenses communales ne dépassant pas 1,000 fr., lorsqu'elles sont prévues au budget actuel.

5° Le sous-préfet pourrait déclarer démissionnaires les conseillers municipaux qui, sans excuse valable, ont manqué trois séances consécutives.

6° Le sous-préfet pourrait autoriser, sauf en matière de travaux de l'État, sur la proposition des ingénieurs et agents voyers de l'arrondissement, la mise en régie pour les entreprises dont le montant est inférieur à 20,000 fr., et autoriser également la mise en demeure pour les entreprises dont le montant dépasse 20,000 fr.

7° Syndicats de communes. — Si l'on donne au sous-préfet la tutelle administrative des syndicats de communes, spécifier que cette tutelle restera intégralement entre les mains du préfet

au cas où les syndicats comprendraient des communes situées dans deux ou plusieurs arrondissements.

8° Modification de l'article 42 de la loi de 1884. — Cet article stipule les cas dans lesquels la convocation des électeurs municipaux est devenue obligatoire pour le préfet. L'arrêté pris par ce fonctionnaire est donc un arrêté de pure forme, ne comportant pas décision. On pourrait déléguer cette attribution au sous-préfet.

9° Autorisation pour les sous-préfets de se mettre directement en rapport avec les fonctionnaires placés à la tête des services de leur arrondissement, pour toutes les affaires comprises dans leurs attributions. Il y aurait intérêt à ce que l'entente fût formellement prévue par la loi, afin d'éviter des conflits et refus de concours qui se sont souvent produits.

Voici, en effet, ce qui arrive, pour l'enseignement primaire principalement : à l'heure actuelle, toutes les affaires qui intéressent l'enseignement primaire, après avoir pris naissance dans le cabi-

net de l'inspecteur primaire de l'arrondissement, sont transmises par l'inspecteur d'académie au préfet. Celui-ci les transmet alors, pour avis, au sous-préfet, qui les instruit à son point de vue, pour les retourner ensuite à son chef direct. Ou bien encore, introduites par le sous-préfet, elles sont envoyées par le préfet à l'académie, qui les transmet à l'inspecteur primaire de l'arrondissement. Ce double circuit et les longs retards qu'il entraîne seraient évités, si les inspecteurs primaires avaient le droit d'aller, avant de traiter les affaires de leur service, s'entendre avec le fonctionnaire administratif dont le préfet devra nécessairement prendre l'avis. Par suite de la circulaire Waddington, les inspecteurs primaires ne se croient pas soumis à cette obligation. C'est là une anomalie qui prendrait fin si les inspecteurs primaires pouvaient se concerter avec les sous-préfets avant de transmettre leurs propositions à l'académie.

On s'est privé, pour l'application des lois de l'enseignement primaire, de l'influence de la seule autorité qui souvent était capable de les faire accepter et exécuter.

Il est à croire que, si l'on eût confié aux sous-préfets l'exécution de la disposition législative comportant l'obligation de la fréquentation scolaire, cette partie de la loi serait passée plus tôt dans nos mœurs.

TABLE DES MATIÈRES

Nancy, impr. Berger-Levrault et Cie.

